РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аналитические записки за 2016 год

Под редакцией Н.Н. Калмыкова

| Издательский дом ДЕЛО |
Москва | 2017

УДК 33
ББК 65.05
А64

А64 **Аналитические** записки за 2016 год: сборник / авт. кол. под рук. Н. Н. Калмыкова. — М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2017. — 402 с.

ISBN 978-5-7749-1278-0

Сборник аналитических записок подготовлен специалистами Экспертно-аналитического центра РАНХиГС при Президенте Российской Федерации по результатам деятельности за 2016 г. в рамках основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации. Сборник посвящен анализу социально-экономической ситуации в России в 2016 г.: обозначены приоритетные направления, ключевые проблемы, драйверы роста и развития, а также предложены рекомендации по повышению эффективности деятельности.

Для использования представителями органов государственной власти и местного самоуправления, экспертами, научными работниками, общественными деятелями, аспирантами, слушателями и студентами, а также может представлять интерес для широкого круга читателей, интересующихся вопросами социально-экономического развития России.

ISBN 978-5-7749-1278-0

УДК 33
ББК 65.05

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2017

Оглавление

Введение 5

О плане мероприятий по реализации в 2016–2020 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года 7

О реализации мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования 30

О координации информатизации государственных органов власти, включая использование централизованной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры. 58

О курортном регионе «Особо охраняемый эколого-курортный регион Кавказские Минеральные Воды». 68

О совершенствовании контрольно-надзорной деятельности 88

Лекарственное обеспечение: доступность лекарств и возможность выбора 131

О реализации мероприятий государственной программы «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» и предложения по ее актуализации. 152

Об итогах реализации первого этапа Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года 170

О проекте основных направлений налоговой политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов 187

О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» 205

О совершенствовании законодательства в сфере туризма. Развитие внутреннего и въездного туризма 218

О совершенствовании деятельности Российского фонда фундаментальных исследований 244

О проекте федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» 261

О повышении финансовой грамотности граждан 278

О состоянии библиотек в субъектах Российской Федерации 303

О совершенствовании системы государственного надзора в сфере труда за счет внедрения инновационных принципов, форм и методов надзора 326

Курортный сбор в правовой практике зарубежных стран . . 362

О внедрении Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне» (ГТО) » 370

Устойчивое социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации: предложения и рекомендации. . . 380

Сведения об авторах 401

Введение

В соответствии с поручением Президента Российской Федерации от 21 июля 2006 г. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р была утверждена Концепция долгосрочного развития Российской Федерации. Данный документ направлен на «определение путей и способов обеспечения в долгосрочной перспективе до 2020 г. устойчивого повышения благосостояния российских граждан, национальной безопасности, динамичного развития экономики, укрепления позиций России в мировом сообществе». С целью обеспечения эффективной реализации Концепции были разработаны Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. (ОНДП).

Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г. определяют цели и приоритеты политики Правительства Российской Федерации в области социального и экономического развития в среднесрочной перспективе. Социально-экономическое развитие России — приоритетное направление деятельности Правительства Российской Федерации. Обеспечение устойчивых темпов социально-экономического развития России возможно за счет внедрения новых идей, развития новых технологий, развития человеческого капитала и повышения уровня жизни населения, совершенствования системы государственного управления, развития промышленности и предпринимательства, а также эффективной стратегии развития регионов России.

Принципиально важными задачами, стоящими перед руководством страны, являются развитие экономики, совершенствование системы налоговой и бюджетной политики, здравоохранения, науки и образования, повышение их качества и доступности, решение проблем трудовой занятости, совершенствование контрольно-надзорной деятельности, уровень культуры. Необходимо улучшать качество жизни людей во всех регионах России: и в больших и в малых городах, и в сельской местности, и прикладывать максимальные усилия по развитию обозначенных направлений.

Представленные аналитические материалы за период 2016 г. затрагивают вопросы реализации государственных программ, совершенствования сферы науки и образования, доступности лекарственного обеспечения, охраны окружающей среды и курортного региона «Кавказские Минеральные Воды», повышения уровня культуры и туризма, а также состояния библиотек в регионах и др.

Особое внимание уделено совершенствованию контрольно-надзорной деятельности органов власти, что обусловлено целым рядом проблем, решение которых возможно только при системном подходе к организации и функционированию контрольно-надзорных органов. Важным направлением совершенствования системы является продолжение разработки единой методологии применения риск-ориентированного подхода при выполнении надзорных функций для всех субъектов государственного контроля в целях избегания дублирования контрольно-надзорных действий (проверок).

Помимо анализа обозначенных направлений в сборнике представлены инициативы и предложения по социально-экономическому развитию субъектов Российской Федерации.

О плане мероприятий по реализации в 2016–2020 годах Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года

Тулузакова М. В., Рехтина Н. В., Мотрич Е. Д., Данилова О. С., Темешова Н. В., Логинова Н. Н., Акьюлов Р. И.

В. В. Путин 10 мая 2006 г. в президентском Послании Федеральному собранию обозначил демографический кризис как самую острую проблему современной России. Первым шагом в ее решении стала одобренная Правительством Российской Федерации 24 сентября 2001 г. Концепция демографического развития Российской Федерации на период до 2015 г. 9 октября 2007 г. была принята Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. в соответствии с Указом Президента Российской Федерации № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года». Одной из инициатив стал Указ Президента Российской Федерации № 606 «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации» от 7 мая 2012 г.

Достижение поставленных целей в Концепции 2007 г. в значительной степени зависит от успешного решения широкого круга задач социально-экономического развития, включая обеспечение стабильного экономического положения страны, рост благосостояния населения, снижение уровня бедности и уменьшение

дифференциации доходов, интенсивного развития человеческого капитала, создания эффективной социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, социальная защита населения), рынка доступного жилья, гибкого рынка труда, улучшения санитарно-эпидемиологической обстановки.

Совершенно очевидно, что сегодня в силу сложившейся структуры населения модель простого воспроизводства недостижима. Тем не менее важно сохранять положительную динамику основных демографических коэффициентов и тем самым обеспечить устойчивый рост общей численности населения страны и сохранить величину демографического потенциала на уровне 150–160 млн человек.

В качестве главных областей демографического развития страны определены:

- укрепление здоровья населения и увеличение продолжительности жизни;
- стимулирование рождаемости и укрепление семьи;
- регулирование потоков миграций и расселения населения по территории страны.

Концепция предусматривает реализацию демографической политики Российской Федерации в три этапа[1]:

2007–2010 гг. — в результате мероприятий предполагалось снизить темпы естественной убыли населения и обеспечить миграционный прирост;

2011–2015 гг. — предусмотрено продолжение мероприятий, направленных на стабилизацию демографической ситуации;

2016–2025 гг. — предусмотрено на основе оценки влияния реализуемых проектов и программ на демографическую ситуацию проводить мероприятия по упреждающему реагированию на возможное ухудшение демографической ситуации в стране.

Обсуждая Концепцию демографической политики, специалисты говорили о том, что она представляет собой сбор-

[1] См.: Демографический ежегодник России. 2007: стат. сб. / Росстат. М., 2007.

ник уже действующих социальных программ: ставка делается на материнский капитал, пособия семьям на содержание детей (в том числе и услуги детского сада), увеличение расходов на здравоохранение, пропаганду спорта и здорового образа жизни и борьбу с алкоголизмом и табакокурением[1]. Особенностью Концепции стало то, что это самый длительный по времени действия документ (рассчитан на 18 лет), небольшой объем и отсутствие конкретных мер и шагов, направленных на достижение поставленных целей. По словам Дмитрия Медведева, Концепция — «идеологический документ», и для того чтобы она заработала, необходимо будет принять не один десяток законов и постановлений правительства[2].

Проанализировав результаты реализации первого и второго этапов Концепции, можно сделать следующие выводы.

Вопрос стабилизации населения был решен даже раньше намеченного срока. Если к 2016 г. было запланировано 142–143 млн человек, увеличение продолжительности жизни до 70 лет, увеличение в 1,3 раза по сравнению с 2006 г. суммарного коэффициента рождаемости и на треть снижение уровня смертности населения, то уже в первом полугодии 2014 г. численность населения России составила 143,7 млн человек, демонстрируя при этом тенденцию к росту.

В течение 2015 г. в обмене населением с зарубежными странами в целом отмечается уменьшение миграционного прироста. Наибольшее сокращение прироста наблюдается в миграционном обмене с Таджикистаном (на 47,8% по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года) и Киргизией (на 41,0%). С Узбекистаном сложился отрицательный миграционный прирост вследствие сокращения числа прибывших на 42,6%. Увеличение миграционного прироста наблюдалось в обмене населением с Украиной

[1] См.: *Архангельский В.* В докладе есть попытка системного взгляда на ситуацию, на ее последствия, на возможности выхода // open.gov.ru/blogs/5232/?sphrase_id=131656

[2] См.: *Иваницкая Н., Гликин М., Грозовский Б.* Фантастическая демография // Ведомости. 2007. 23 мая.

(в 1,7 раза), Литвой (на 31,9%), Эстонией (на 7,5%) и Республикой Молдова (на 0,7%).

Существенной проблемой остается то, что темпы роста числа граждан, уезжающих из России, превышают темпы роста числа въезжающих в страну[1]. Это отчетливо видно на основе статистических данных последних лет. В январе — июне 2015 г. число прибывших в Россию из других стран продолжало увеличиваться, составив 263,9 тыс. человек (без учета сведений по Крымскому федеральному округу), что на 3,0% больше, чем по аналогичным данным за 2014 г. (256,1 тыс. человек). Вместе с тем увеличилось, причем в большей степени, и число выбывших за пределы России: превысило 170 тыс. человек, что на 18,2% больше, чем за январь — июнь 2014 г. (144,3 тыс. человек).

Сегодня наблюдается положительная динамика естественного прироста населения[2]. В целом численность населения Российской Федерации с 2010 по 2015 г. увеличилась на 3,4 млн человек (в том числе на 2,3 млн человек за счет Республики Крым и г. Севастополя).

Таким образом, из пяти заявленных в качестве важнейших ориентиров проводимой в долгосрочной перспективе демографической политики в России четыре имеют положительные результаты в течение последних пяти лет. И лишь уровень смертности населения снизился всего на 12%, а не на треть, как планировалось. То есть данный показатель оказался почти в три раза ниже запланированного. Поэтому именно он должен стать объектом повышенного внимания субъектов российской демографической политики.

Наиболее действенной мерой, оказавшей влияние на уровень рождаемости в стране, стало введение с 1 января 2007 г. выплат материнского (семейного) капитала, который сти-

[1] http://zagrandok.ru/migraciya-v-rf/migracionnyi-uchet/migraciya-naseleniya-v-rossii-v-2014-godu.html

[2] Рождаемость, смертность и естественный прирост. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики // www.gks.ru/free_doc/new_site/population/demo/demo21.xls

мулировал рождение второго и последующего ребенка. За 2007–2014 гг. было выдано более 5 млн сертификатов на материнский капитал. Ежегодно его величина индексируется в соответствии с темпами инфляции и с 1 января 2015 г. составляет 453 026 руб.[1] В 2016 г. размер материнского капитала остался на уровне 2015 г.[2]

В настоящее время наблюдается сокращение женщин активного репродуктивного возраста. В 2013 г. численность женщин активного репродуктивного возраста (20–29 лет) составляла 11,56 млн и за год сократилась на 466 тыс., или на 4,0%. За период с 2010 по 2013 г. численность женщин фертильного возраста (15–49 лет) сократилась на 1968 тыс., или на 5,2%. Поэтому для увеличения рождаемости в стране в настоящее время необходимо повысить результативность региональных демографических мер и в первую очередь снизить число абортов, уровень которых в России все еще значительно превышает показатели развитых стран.

К числу факторов роста рождаемости можно отнести рост числа молодых матерей 20–29 лет, родившихся в 80-е годы. На долю этой возрастной группы в 2007–2011 гг. пришлось 65% рождений и 73% первых рождений. Однако уже на начало 2012 г. в этой группе 11 833 тыс., т. е. на 309 тыс. меньше, чем два года назад.

Изменилась традиционная модель рождаемости. В 2007–2013 гг. наблюдался заметный прирост повозрастной рождаемости старше 25 лет. Начиная с 2008 г. наибольшая рождаемость отмечается в группе 25–29 лет, при этом в 2013 г. максимум рождений перешел из возраста 25 лет в возраст 26 лет, а рождаемость городских женщин в группе 30–34 года впервые превысила рождаемость в группе 20–24 года. Продолжился наблюдаемый уже 20 лет рост среднего возраста матери при рождении детей: 1994 г.—

[1] Пенсионный фонд Российской Федерации // www.pfrf.ru/branches/orenburg/news/~2014/12/22/82603

[2] Пенсионный фонд Российской Федерации // www.pfrf.ru/branches/ingush/news/~2016/03/03/107937

24,6 лет, 2005 г. — 26,5 лет, 2012 г. — 27,9 лет. За 18 лет — рост на 3,3 года[1].

«Все больше российских семей принимают решение о рождении второго и даже третьего ребенка. За последние пять лет количество “вторых рождений” у нас увеличилось на 45%, а третьих и последующих — на 62%»[2].

«Рождаемость в России продолжала расти даже на фоне экономического кризиса, причем увеличилось число именно вторых и третьих рождений: доля вторых рождений выросла с 30 с небольшим процентов в 2007 г. до 36,6 процента в 2012 г., а доля третьих — с 7,6 в 2007 г. до 10,8 в 2012 г.»[3].

Для регионов страны с низкой рождаемостью характерна малодетность, связанная с устойчивой моделью занятости обоих родителей, ориентацией молодежи на получение образования и карьеру. Поэтому создание благоприятных условий для рождения детей и усиление мер поддержки вторых и особенно третьих рождений может способствовать росту рождаемости в регионах даже в настоящий период. Женщина не должна стоять перед выбором: рождение ребенка или профессиональная занятость[4]. И, безусловно, важнейшим направлением повышения рождаемости и продолжительности жизни является здоровый образ жизни и его качество[5].

Динамика уровня младенческой смертности за последние годы тоже имеет тенденцию к сокращению: с 2006 по 2013 г.

[1] Елизаров Валерий Владимирович: «Ответы на вызовы, связанные со старением населения». Гайдаровский форум — 2015. Панельная дискуссия «Старение населения».

[2] Выступление Председателя Правительства РФ В. В. Путина 11 апреля 2012 г. в Государственной думе с отчетом о деятельности Правительства РФ за 2011 г.//premier.gov.ru/events/news/14898/

[3] Заседание Совета по реализации приоритетных нацпроектов и демографической политике. 26 февраля 2013 г.

[4] См.: *Чушкин А.М., Логинова Н. Н., Реброва Т. П.* Демографическая ситуация Республики Мордовия на современном этапе. Саранск, 2015. С. 104–120.

[5] См.: *Логинова Н. Н.* Население Республики Мордовия: геодемографическая ситуация, динамика и структура: монография / науч. ред. А. М. Носонов. Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2011. С. 29–31.

снижение составило 19% (с 10,2 до 8,3 младенцев до года на 1000 родившихся живыми). А в первом полугодии 2014 г. уровень снизился еще на 8%, что составило 27% со знаком «минус» к показателю 2006 г. Именно этот норматив, по прогнозам специалистов, может достичь к 2025 г. прогнозируемый в Концепции уровень (5,1 на 1000 родившихся живыми). Значительному снижению материнской и младенческой смертности способствовало строительство региональных перинатальных центров в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье». В 2007–2012 гг. было построено два федеральных и 22 региональных перинатальных центра. На начало 2014 г. в России функционировало 98 таких центров, 58 из которых являлись самостоятельными и 40 — в составе многопрофильных больниц[1].

Успехи развития системы здравоохранения, программа стимулирования рождения в семьях второго и последующего ребенка выступают важнейшими причинами положительных сдвигов, происходящих в динамике и уровне основных демографических показателей России за последние семь лет.

Меры в области демографической политики, которые были предприняты государством, и относительная стабилизация социально-экономических индикаторов уровня жизни, которая наблюдалась в России на протяжении последних десяти лет, привели к положительным результатам. Но в силу следующих причин эти результаты могут иметь следующее движение: 1) меры, предпринятые на уровне государства, могут уже быть недостаточными для положительной динамики; 2) «сегодняшнее ускоренное формирование семей может обернуться завтра компенсационным спадом, выравнивающим временный перекос в календаре появления на свет желаемых детей, среднее число которых в расчете на одну представительницу поколения меняется слабо»[2]; 3) политика,

[1] О реализации программы развития перинатальных центров / Правительство России // government.ru/news/10074

[2] *Фрейка Т., Захаров С.* Эволюция рождаемости за полвека: оптика условных и реальных поколений // Демографическое обозрение. 2014. № 1.

направленная на повышение уровня рождаемости, должна носить комплексный, системный и долговременный характер, т. е. включать в себя более широкий спектр социально-экономических мер семейной политики и не ограничиваться лишь монетарным стимулированием деторождения. Многие специалисты говорят о том, что семейная политика, проводимая государством в России, носит во многом конъюнктурный характер. А проблемы, связанные с кризисными явлениями в экономике, не могут быть решены.

Тенденцией, привлекающей пристальное внимание, является сохранение высокого уровня смертности. Хотя по итогам 2015 г. в стране умерло 1 911 413 человек, в то время как в 2014 г. — 1 913 613 человек (в 2015 г. умерло на 2200 человек меньше, чем в 2014 г.), этот показатель по-прежнему высок. В 2015 г. абсолютная величина смертности относительно 2014 г. уменьшилась всего на 0,1% и составила 99,9%. Самая низкая смертность в период с 2010 по 2015 г. была зафиксирована в 2013 г. — 1 878 тыс. человек. Снижение коэффициента смертности будет существенным лишь в сравнении показателей 2010 г. с показателями 2015 г.— 5,8% (величина смертности в 2015 г. относительно 2010 г. составила 94,2%).

Структура смертности заметно не меняется. Почти 60% всех смертей происходят от болезней сердечно-сосудистой системы, около 15% — от онкологических заболеваний, по 4% — от заболеваний органов дыхания и пищеварения. Большой процент смертей от внешних причин — более 14%[1]. Это в 5–6 раз больше, чем в странах Западной Европы.

Причин высокой смертности населения Российской Федерации много. *Основные причины повышенной смертности:* 1) невысокий уровень и качество жизни (валовой национальный доход на душу населения в 2013 г. достиг 23,2 тыс. долл., в то время как в развитых страна его величина составила 37,5 тыс. долл.; 2) психологические стрессы, связанные с социально-экономической нестабильностью; 3) низкое качество оказываемых населению медицинских услуг, отсут-

[1] Демографический ежегодник России. 2014 г.: стат. сб. / Росстат. М., 2015.

ствие ранней диагностики заболеваний, высокая стоимость медицинских препаратов, уход здравоохранения от профилактики заболеваний к некачественным медицинским услугам, часто платным; 4) внешние причины: травмы, отравления, самоубийства (вклад в смертность — 28,2%). Важно отметить, что подавляющее большинство смертей от внешних причин происходит в состоянии алкогольного опьянения. По данным международных экспертов ВОЗ, состояние алкоголизации тесно ассоциировано с гораздо более широким спектром значимых причин смерти, прежде всего с болезнями органов пищеварения (циррозы печени, панкреатиты, панкреонекрозы и др.), смертность от которых среди трудоспособного населения увеличилась на 9,3%, болезнями органов дыхания (запущенные случаи пневмоний) и сердечно-сосудистой системы (кровоизлияния в органы на фоне гипертонических кризов, инфаркты миокарда, инсульты и др.). Определяющее влияние на показатель общей смертности оказывает образ жизни человека и его вредные привычки, вклад которых, по данным ВОЗ, составляет не менее 60%[1]. В связи с этим необходимо срочное принятие общегосударственных мер по борьбе с суррогатным алкоголем и его нелегальным оборотом, по активному противодействию бытовому пьянству и поддержанию трезвого образа жизни; 5) отдельного внимания заслуживает факт повышенной смертности от острых респираторных заболеваний и вируса гриппа в сезон декабрь 2014 г. — апрель 2015 г. За период января — марта 2015 г. общее число смертей, сопряженных с гриппом или острой респираторной вирусной инфекцией, составило 4269, что привело к повышению общей смертности в первом квартале 2015 г. на 4,9%.

В данный момент Правительство Российской Федерации перешло к реализации третьего этапа Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. Планируемые мероприятия по реализации третье-

[1] Минздрав России // www.rosminzdrav.ru/news/2015/08/12/2488-minzdrav-rossii-provel-analiz-dinamiki-pokazateley-smertnosti-v-rossiyskoy-federatsii

го этапа Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. (2016–2025 гг.) также должны быть *ориентированы на реализацию следующих задач*, изложенных в Концепции:

1) обеспечить постепенное увеличение численности населения (в том числе за счет замещающей миграции) до 145 млн человек;
2) увеличить ожидаемую продолжительность жизни до 75 лет;
3) увеличить в 1,5 раза по сравнению с 2006 г. суммарный коэффициент рождаемости;
4) снизить уровень смертности в 1,6 раза;
5) обеспечить миграционный прирост на уровне более 300 тыс. человек ежегодно.

При решении задач следует ориентироваться на сохранение достигнутых темпов увеличения ожидаемой продолжительности жизни, увеличение суммарного коэффициента рождаемости и снижения уровня смертности с выходом или превышением обозначенных контрольных показателей к 2025 г. Последняя задача, с учетом того что не обеспечено достижение контрольных показателей второго этапа Концепции, должна заключаться в планировании и осуществлении дополнительных и, возможно, кардинальных мер по уменьшению оттока российских граждан, и первую очередь квалифицированных специалистов; увеличение притока на постоянное место жительства в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, прежде всего в бывших республиках СССР, а также квалифицированных иностранных специалистов и молодежи.

Исходя из изложенного выше, эксперты видят необходимость *в разработке социальных программ в нижеследующих направлениях.*

Мероприятия по повышению рождаемости

1. Реализация программы материнского капитала показала свою эффективность и действенность, в связи с чем предлагается ее пролонгация на период до 2020 г. Это позволит

стимулировать рождаемость у женщин в возрасте 30–40 лет, численность которых по итогам 2020 г. увеличится по сравнению с настоящим периодом (2015 г.) на 980 тыс., что позволит частично компенсировать общее снижение численности женщин в фертильном возрасте. На наш взгляд, стимулирование рождаемости с помощью материнского капитала должно быть дифференцировано в зависимости от состояния демографической ситуации в том или ином регионе. Реализация такой градации может быть обеспечена путем деления материнского капитала на две части — федеральную и региональную. Региональная часть будет выплачиваться только в регионах с низкой рождаемостью. Данная мера является, по нашему мнению, вынужденной, так как в наиболее дотационных регионах (республиках СКФО) наблюдается самая высокая рождаемость, что еще больше повышает бремя социальной дотационности данных территорий на федеральный центр.

Также важно отметить, что свыше 90% выплат материнского капитала было направлено на улучшение жилищных условий. Особое значение эта мера сыграла в увеличении рождаемости сельского населения, где за счет материнского капитала действительно можно приобрести жилье. В более крупных городах сработала хуже, в мегаполисах — практически не отразилась.

Поэтому необходимо уделить внимание разработке мер, рассчитанных и на жителей крупных городов, таких как приобретение жилья по льготной ипотеке в 5–6% после рождения второго ребенка и приобретение жилья без процентов после рождения третьего.

2. В качестве материального стимулирования рождаемости необходимо увеличить размер пособия по уходу за ребенком, так как содержание ребенка после полутора лет для женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, становится довольно обременительным. Учитывая тот факт, что место в дошкольных учреждениях предоставляется только для детей от трех лет (т. е. матери не могут в этот период полноценно работать), то содержание ребенка в период от полутора до трех лет становится весьма затруднительным. В качестве

дополнительных мер по реализации данного предложения необходимо поручить региональным и муниципальным властям разработать проекты создания и реализации дошкольных учреждений для детей в возрасте от полутора до трех лет, что позволит увеличить показатели рождаемости у более молодой части населения (студентов), так как декретный отпуск может быть сокращен и появится возможность полноценной занятости молодых матерей. В качестве положительного эффекта (по данным экспертов) от данного мероприятия можно обозначить профилактику сокращения абортов у молодого поколения.

3. Разработка системы социальной ипотеки. На период рождения и достижения ребенком трехлетнего возраста, т. е. до момента, когда оба родителя смогут работать по полной занятости, необходимо «заморозить» выплаты по ипотечным кредитам. Данная мера позволит повысить рождаемость у среднеобеспеченного класса населения, так как риск потери работы одним из родителей, что повлечет за собой кредитные долги, будет устранен. Механизм реализации данного мероприятия должен учитывать интересы всех взаимодействующих сторон — и семей и кредитных учреждений. Речь идет о наделении части банков полномочиями выдачи социальной ипотеки взамен компенсации части выпадающих доходов федеральным бюджетом и различных бизнес-преференций со стороны государства.

4. Как меру стимулирования третьих и последующих рождений в семье можно рассмотреть механизм снижения или полный отказ от взимания подоходного налога с родителей (опекунов).

5. Разработка системы повышения квалификации для женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком. На базе центров занятости населения регионов и муниципальных образований необходимо создание обучающих курсов, направленных на повышение квалификации и приобретение новой профессии для матерей. Финансирование таких учебных центров должно быть обеспечено региональными властями, а для населения должно быть организовано на безвозмездной основе. Кроме того, возложить на центры занятости

приоритетность трудоустройства семей, имеющих большее количество детей.

6. Повышение ответственности работодателей за несоблюдение норм трудовой деятельности для женщин, имеющих детей до трех лет. А также повышение информированности женщин, имеющих детей до трех лет, о своих правах и механизмах их отстаивания.

7. Увеличение стоимости родового сертификата. Несмотря на позитивные изменения в ходе реализации программы «Родовый сертификат», уровень заболеваемости беременных женщин и рожениц сохраняется высоким, показатели материнской, младенческой и перинатальной смертности в Российской Федерации превышают аналогичные показатели в экономически развитых странах, что в значительной степени обусловлено качеством оказания реанимационной помощи и интенсивной терапии. Для оказания адекватной реанимационной помощи женщинам и новорожденным необходимо оснащение учреждений родовспоможения современным медицинским оборудованием.

8. Внести изменения в Жилищный кодекс РФ: предоставление права на первоочередное получение жилья на условиях социального найма многодетным семьям; установление права улучшения жилищных условий — получение квартир/домов по себестоимости для семей после рождения третьего ребенка.

9. Развитие дистанционных форм оказания медицинской помощи. С целью повышения доступности высококвалифицированной медицинской помощи в отдаленных территориях необходимо развитие дистанционных форм оказания медицинской помощи и внедрение телемедицинских технологий. Для повышения эффективности использования современного дорогостоящего оборудования необходима специальная углубленная подготовка медицинского персонала.

Мероприятия по снижению смертности по причинам смерти

Эффективность реализации данной группы мероприятий непосредственно связана с тем, насколько население России имеет доступ к высококвалифицированной и материально-доступной медицинской помощи. Данные мероприятия можно классифицировать на несколько групп.

1. Мероприятия, направленные на совершенствование медицинской помощи по самым многочисленным, социально значимым видам заболеваний: сердечно-сосудистые, онкологические, туберкулез и т. д.

Прежде всего речь идет о совершенствовании медикаментозных принимаемых препаратов и медицинских технологий по оперированию больных. В России до сих пор не разработано действенного препарата против онкологических заболеваний, нет действенной диагностики ранних стадий данного заболевания, существует реальный дефицит койко-мест в специализированных онкологических клиниках. В связи с тем что рост онкозаболеваний ежегодно растет (на 1,2–1,5% в год), то необходимо более пристальное внимание уделить именно ранней диагностике онкозаболеваний: ежегодная диспансеризация, включение тестов онкомаркеров в обязательное исследование работников.

При реализации данных мероприятий могут быть достигнуты показатели, указанные в табл. 1.

Однако следует отметить, что, несмотря на заявления Правительства РФ, что в условиях дефицитного бюджета ближайшего 2016 г. социальные проекты будут профинансированы в полном объеме, тем не менее выделение дополнительных средств на развитие медицинского обслуживания не предусмотрено, а значит, при прочих сохраняющихся социальных условиях говорить о снижении количества социально значимых заболеваний неправомерно.

2. Совершенствование медицинской помощи пострадавшим при ДТП и техногенных катастрофах. Данная группа мероприятий включает совершенствование безопасности участников движения, реализацию инженерных мер по улуч-

Таблица 1. Индикаторы эффективности мероприятий, направленных на совершенствование медицинской помощи по социально значимым видам заболеваний

Наименование заболеваний	Фактический показатель смертности 2014 г. (на 100 тыс. человек населения)	Прогнозный показатель смертности к 2020 г. (на 100 тыс. человек населения)	Исполнители
Сердечно-сосудистые	715	695	Минздрав России, органы исполнительной власти субъектов РФ
Онкологические	202	193	Минздрав России, органы исполнительной власти субъектов РФ
Туберкулез	63	52	Минздрав России, органы исполнительной власти субъектов РФ

шению условий передвижения, пропаганду соблюдения правил дорожного движения, повышение меры ответственности за нарушение ПДД. В результате реализации данных мероприятий снижение смертности населения в ДТП должно к 2020 г. составить до 10 случаев на 100 тыс. населения.

3. Повышение доли высокотехнологической медицинской помощи в общем объеме оказанных медицинских услуг. Прежде всего речь идет о том, что намеченные индикаторы по продолжительности жизни населения возможны только в том случае, если у населения на ранних стадиях будут диагностироваться различные заболевания, способные привести к летальному исходу. На сегодняшний момент доступность такой диагностики крайне низка, так как в основном медицинские учреждения в регионах не обладают дорогостоящим медицинским оборудованием, способным проводить такие исследования. В связи с этим необходима корректировка целевых медицинских программ, направленная

на приобретение диагностического оборудования, что приведет к снижению уровня смертности населения. Необходимо также увеличить долю квотирования на проведение бесплатных обследований, прежде всего для молодых многодетных семей.

4. Совершенствование системы подготовки специалистов медицинских направлений, направленное на развитие программ раннего диагностирования социально значимых заболеваний.

5. Улучшение условий и охрана труда. Данная группа мероприятий выделена отдельно, ввиду того что ежегодно в России происходит около 50 000 случаев производственного травматизма, каждый двадцатый из них заканчивается гибелью работников (только на основании официально зарегистрированных случаев). Несмотря на ежегодное сокращение данного индикатора, тем не менее необходимы корректирующие мероприятия в рамках третьего этапа реализации Концепции, такие как:

- обновление стандартов системы управления охраной труда;
- повышение уровня подготовки работников в области охраны труда;
- совершенствование системы обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве в части акцентирования на профилактике страховых случаев;
- материальное поощрение развития системы охраны труда на предприятии (посредством средств Фонда социального страхования);
- обеспечение качественного мониторинга состояния здоровья работников посредством расширения диспансеризации;
- повышение уровня программы мероприятий по реабилитации трудоспособного населения;
- сокращение количества рабочих мест во вредных производствах для женщин репродуктивного возраста (путем получения дополнительного вида профессии в центрах занятости).

При надлежащем исполнении указанных адаптивных мероприятий к концу 2020 г. количество производственных несчастных случаев должно сократиться до 30–35 тыс. в год, количество летальных случаев — до 1450–1550 в год. При условии наличия положительной тенденции по указанным направлениям на этапе пролонгации реализации Концепции до 2025 г. необходимо будет выделение дополнительных средств по их интенсификации.

Мероприятия по снижению материнской и младенческой смертности, улучшению репродуктивного здоровья

В течение реализации первых двух этапов Концепции по данному направлению было проведено довольно много мероприятий, таких как строительство новых перинатальных центров, организация специализированных бэби-боксов, реконструкция и модернизация существующих родильных домов, что непосредственно отразилось, прежде всего, на сокращении материнской и младенческой смертности.

В рамках третьего этапа реализации Концепции предлагается дальнейшее развитие уже сформированных целевых программ, однако основной акцент переносится на профилактику здорового материнства, снижение количества абортов, поддержку молодых матерей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. Для этой цели необходимо создание специализированных центров (как сугубо медицинских, так и социально-психологических), основной целью которых будет оказание различных видов помощи женщинам с трудной жизненной ситуацией. По оценкам экспертов, работа таких центров может привести к снижению количества абортов у женщин в фертильном возрасте до 27 лет (в расчете на 1000 женщин репродуктивного возраста).

Кроме того, необходима активизация работы в области пропаганды здорового материнства у молодого поколения посредством методической, информационной, консультационной поддержки и оказания реальной социальной и материальной помощи молодым матерям.

Немаловажное значение имеет также пропаганда профилактических прививок, так как до настоящего времени в России все еще сохраняются довольно высокие показатели по кори, краснухе, гепатиту и другим опасным заболеваниям.

Мероприятия по обеспечению условий, способствующих укреплению института семьи и брака

Важное значение для эффективного воспроизводства населения, повышения рождаемости, увеличения количества детей, воспитывающихся в полноценных семьях, формирования поколения с семейными ценностями имеет состояние института семьи, его перспективы в быстро меняющихся условиях современного мира. Только в полноценной семейной среде формируются высокие репродуктивные и самосохранительные установки у подрастающих поколений. В связи с этим целесообразно в рамках демографической политики разрабатывать и реализовывать комплекс следующих мер:

- пропаганда и поддержка ценностей семейного образа жизни, ответственного родительства;
- разработка и реализация программ родительских лекториев по вопросам воспитания детей;
- реализация образовательной программы для будущих мам к периоду рождения ребенка;
- выплата социального пособия беременным женщинам;
- предоставление частичной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, выплата ежемесячного пособия на проезд на всех видах городского пассажирского транспорта и на автомобильном транспорте общего пользования многодетным семьям;
- оказание государственной социальной помощи малоимущим семьям с детьми;
- компенсация части родительской платы за содержание ребенка в образовательных организациях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования;

– содействие увеличению количества детей, передаваемых на воспитание в семьи граждан;
– внедрение в практику работы государственных образовательных учреждений для детей-сирот программ по выявлению и сопровождению потенциальных опекунов (попечителей), приемных родителей;
– разработка индивидуальных программ реабилитации семей, находящихся в социально опасном положении, по ранней профилактике семейного неблагополучия, проведение целевых оперативно-профилактических мероприятий;
– проведение мероприятий в образовательных учреждениях по вопросам профилактики жестокого обращения с детьми с организацией функционирования в учреждениях социального обслуживания населения детского «телефона доверия»;
– организация взаимодействия учреждений здравоохранения и учреждений социального обслуживания населения по раннему выявлению беременных женщин и семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации;
– содействие развитию творческого и культурного потенциала семей и вовлечение их в активную общественно-культурную деятельность.

Мероприятия по адаптации социальной политики в здравоохранении требованиям страховой системы обязательного медицинского страхования

Территориальная программа государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи по замыслу законодателей должна установить перечень страховых случаев, их некоторое предельное числовое значение и перевести финансовые нормативы в тарифы на страховой случай.

Финансовое обеспечение территориальной программы обязательного медицинского страхования в указанных случаях осуществляется за счет работодателей, а также платежей субъектов Российской Федерации, уплачиваемых в бюджет

территориального фонда обязательного медицинского страхования за неработающее население. Разница между нормативом финансового обеспечения территориальной программы обязательного медицинского страхования и нормативом финансового обеспечения базовой программы обязательного медицинского страхования с учетом численности застрахованных лиц на территории субъекта Российской Федерации возмещается Федеральным фондом обязательного медицинского страхования.

Тарифы на оплату медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию устанавливаются соглашением между уполномоченным государственным органом субъекта Российской Федерации, территориальным фондом обязательного медицинского страхования, представителями страховых медицинских организаций, профессиональных медицинских ассоциаций, профессиональных союзов медицинских работников и формируются в соответствии с принятыми в территориальной программе обязательного медицинского страхования способами оплаты медицинской помощи. Учитывая рост затрат медицинских организаций и перевыполнение объемов медицинской помощи, можно уверенно сказать, что скрыть нехватку финансовых средств на возмещение затрат на предоставление бесплатной медицинской помощи уже не представляется возможным.

Субъекты рынка медицинских услуг будут по-разному реагировать на изменение ситуации. При преимущественно частном характере финансирования системы здравоохранения, при как краткосрочном, так и долгосрочном росте цен население будет отказываться от услуг. В случае закрытого бюджетного финансирования государство как плательщик будет сужать возможности медицинских организаций. Две крайние позиции пациента и государства будут разными в обоих случаях (табл. 2).

В настоящее время население играет значительную роль в финансировании системы здравоохранения. Государственная система здравоохранения не перешла на страховой принцип, фактически реализуется нормативно-бюджетное финансирование медицинских организаций. В течение

Таблица 2. Различные подходы субъектов к изменению цен на рынке медицинских услуг по типам финансирования

Ситуации	Пациенты	Медицинский персонал	Фармацевты	Медицинские организации	Страховые компании	Правительство
Открытое компенсационное финансирование						
Краткосрочный рост цен	Снижают объем услуг	Увеличивает объем услуг	Снижают объем производства	Увеличивают объем услуг	Снижают объем услуг	Не реагирует
Долгосрочный рост цен	Снижают объем услуг	Снижает объем услуг	Увеличивают объем производства	Снижают объем услуг	Снижают объем услуг	Снижает объем финансирования
Закрытое бюджетное финансирование						
Краткосрочный рост цен	Не реагирует	Не реагирует	Увеличивают объем производства	Не реагируют	Снижают объем услуг	Не реагирует
Долгосрочный рост цен	Не реагирует	Не реагирует	Увеличивают объем производства	Снижают объем услуг	Снижают объем услуг	Снижает объем финансирования

последних лет наблюдается длительный рост цен на медицинские услуги. Пациенты и врачи не реагируют на рост цен, так как большинство сделок реализуется в теневом секторе. Государственная система остается распределительной, вхождение в ОМС частных медицинских организаций приводит к возникновению конкуренции за объемы, непрогнозируемому росту цен.

Существующая судебная практика показывает, что можно пытаться распределять финансовые потоки, но если в нормативном документе установлено право одних возместить

затраты на предоставленную помощь, то субъект может им воспользоваться. Получение возмещения уже является правом стороны, а вот обязанностью фонда обязательного медицинского страхования является балансировать выплаты теми доступными средствами, которые существуют в силу имеющегося законодательства об охране здоровья, Конституции страны.

Находясь на распутье между страховой и бюджетной моделями финансирования, система здравоохранения теряет пациентов, квалифицированных врачей, сама становится неэффективной, коррупционной.

Как возврат к бюджетной модели, так и введение страхового принципа заставит гражданское общество очертить контуры социальной политики в здравоохранении. Невозможно удовлетворить всевозможные запросы потребителей. Уже сегодня, например, косметология не входит в обязательное медицинское страхование, далее перечень услуг, не входящих в обязательное страхование, будет расширяться и уточняться. Возможно группы населения, пораженные в правах получения бесплатной помощи, также будут обоснованы общественным выбором. Без формирования прозрачной системы государственного регулирования программы государственных гарантий оказания бесплатной помощи сложно представить себе эффективное здравоохранение.

Мероприятия по повышению уровня медико-социального сопровождения лиц старших возрастов:

- признать старение как синдром, требующий соответствующей профилактики и лечения, в российских нормативных правовых актах, а также внесение соответствующего предложения от Российской Федерации в ВОЗ и проведение международных консультаций;
- начать разработку клинических протоколов для применения геропротекторных технологий;
- усовершенствовать нормативные правовые акты, создающие затруднения в реализации проектов по исследованию старения, разработке методов диагностики, про-

филактики и лечения старения и возрастно-зависимых заболеваний;
- возродить в системе здравоохранения гериатрические службы, в том числе и на поликлиническом уровне;
- разработать специальный механизм приоритетного предоставления грантов для исследований в области биологии старения, биогеронтологии и гериатрии;
- обеспечить создание специального фонда для поддержки инновационных технологий в области диагностики и профилактики возрастных заболеваний.

Необходимо отметить, что состояние отечественной медицины определяется не только наличием у нее высоких технологий и оборудования. В проекте Плана имеются положения о повышении доступности и повышении качества медицинской помощи населению, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи. Но, по субъективному ощущению значительной части российских граждан, которые чаще посещают не высокотехнологические отделения, а более простые процедуры, именно недостаточная доступность, длительные сроки ожидания сложных медицинских операций и невысокое качество медицинской помощи, а также рост расходов семейного бюджета на медицинское обслуживание сегодня являются наиболее серьезной проблемой в данной сфере. Поэтому, возможно, в предлагаемом Плане данная позиция должна быть более акцентирована, более тщательно проработана и конкретизирована.

Подводя общие итоги, необходимо отметить, что и экономические, и демографические, и правовые, и другие меры, несмотря на свое определенное положительное воздействие, не могут в корне изменить демографическую ситуацию в стране, которая требует проведения целого ряда последовательных, комплексных и целенаправленных мероприятий как законодательной, так и исполнительной власти, причем как на федеральном, так и на региональном уровнях. Следует определять желаемые параметры будущей демографической ситуации в стране и систематически прилагать усилия для их реализации. Очевидно, что основой улучшения воспроизводства населения может служить обеспечение до-

стойного уровня и качества жизни людей. Также не вызывает сомнения то, что современная демографическая ситуация, несмотря на ее улучшение, требует незамедлительного и постоянного вмешательства как государственных, так и всех гражданских институтов российского общества. Реализация федеральных и региональных программ демографического развития позволит сохранить позитивные демографические тренды в стране и ее регионах.

О реализации мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования

Темешова Н. В., Аллагулов А. М., Киселева Н. Н., Белова Н. Л., Гукасова Н. Р., Сычева О. А, Ленская Е. А.

Одним из приоритетных направлений социального блока Правительства Российской Федерации объявлено качественное изменение системы дошкольного образования (ДО) [17]. При этом модернизация образования рассматривается как масштабная программа государства, осуществляемая при активном содействии общества с целью создания механизма устойчивого развития системы образования, а также управления качеством образования.

Сегодня основными проблемами в дошкольном образовании практически на всей территории Российской Федерации является дефицит мест для детей в дошкольных образовательных организациях и нехватка персонала. Особенно остро этот дефицит проявляется для детей до двух лет, число мест для которых резко сократилось за последнее время и не достигает и нескольких тысяч по всей стране. Государство поэтому будет поддерживать развитие при образовательных организациях консультационных пунктов, которые обеспечивают сопровождение семей с маленькими детьми. Сегодня в регионах действует более 7 тыс. таких пунктов [61].

Принципы образовательной политики определяются во многом особенностями регионального уровня, содержанием социально-экономической концепции развития субъектов Российской Федерации и кадровой спецификой региональных систем дошкольного образования.

Качественное изменение системы дошкольного образования объявлено приоритетным направлением социального блока работы Правительства Российской Федерации. Это связано с необходимостью улучшения в целом сложившейся на конец 2013 г. ситуации в сфере дошкольного образования. В среднем по России были устроены в детские сады лишь 55–70% дошкольников в зависимости от региона проживания. Несмотря на то что шел некоторый рост количества новых дошкольных образовательных учреждений, численность детей (до трех лет), нуждающихся в услугах ДОО, также увеличивалась и составляла (по данным Госкомстата) более 2717 человек. При этом дополнительной проблемой до сих пор остается устройство в детский сад ребенка от полутора до трех лет. Группы для детей этого возраста очень востребованы, так как декретный отпуск после полутора лет не оплачивается. В первую очередь заинтересованы в этом матери, воспитывающие ребенка в одиночку. Лишь в ряде регионов, таких, например, как Приморский край, Самара, Пермь, Липецк, Красноярск, Смоленская область и некоторых других, существует небольшая компенсация для родителей, чей ребенок не устроен в детский сад. Это частично сглаживает остроту ситуации. Для решения сложившейся проблемы Правительством РФ инициирована реализация мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования, которая проводится по ключевым направлениям:

- обеспечение доступности дошкольного образования в соответствии с федеральным государственным образовательным стандартом дошкольного образования для всех категорий граждан независимо от социального и имущественного статуса и состояния здоровья;
- обеспечение обновления кадрового состава и привлечение молодых педагогов для работы в дошкольном образовании с учетом внедрения профессионального стан-

дарта «Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель)».

Комплекс мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования на 2015 г. включает следующие направления:

- приобретение оборудования для оснащения дополнительных мест в дошкольных образовательных организациях;
- создание дополнительных мест в дошкольных образовательных и иных образовательных организациях, реализующих образовательные программы дошкольного образования, за счет эффективного использования их помещений;
- возврат в систему дошкольного образования зданий, используемых не по целевому назначению;
- реконструкция зданий дошкольных образовательных организаций;
- капитальный и текущий ремонт зданий дошкольных образовательных организаций;
- строительство зданий дошкольных образовательных организаций, в том числе с возможностью использования для реализации программ общего образования;
- приобретение зданий и помещений для реализации образовательных программ дошкольного образования, в том числе с возможностью использования для реализации программ общего образования;
- поддержка развития негосударственного сектора дошкольного образования;
- развитие иных форм предоставления дошкольного образования.

Для реализации первого направления (обеспечение доступности дошкольного образования) субъектам Российской Федерации было предложено разработать и представить на согласование в Минобрнауки России региональные «дорожные карты», содержащие в себе комплекс мер по модернизации дошкольного образования (далее — МРСДО). На их основе регионам предоставляются субсидии МРДСО. При-

чем основное условие выделения финансирования из федерального бюджета — наличие в «дорожной карте» согласованных с Министерством образования и науки Российской Федерации комплексов мер, которые предусматривают достижение 100%-й доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет к 2016 г. Общий объем средств, выделенных на развитие дошкольного образования в 2013–2015 гг., по бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета составил 130 млрд руб. Финансирование со стороны регионов составило 82,2 млрд руб.[1] В 2015 г.[2] с учетом выполнения большей части запланированных мероприятий выделено из федерального бюджета около 30 млрд руб., со стороны регионов — 12,7 млрд. Однако следует учитывать демографические показатели — количество детей в возрасте 0–7 лет неуклонно растет на 200–300 тыс. в год[3]:

Возраст	2012	2013	2014	2015
0–4	8380	8687	8899	9262
5–9	7261	7441	7662	8004

Поэтому с учетом растущих демографических показателей выделяемые средства недостаточны (при расчете стоимости одного места 214,5 тыс. руб. (расчеты 2014 г.)). В целом по Российской Федерации доступность дошкольного образования детей в возрасте от трех до семи лет по состоянию на 1 января 2016 г. составляет 98,97% (дефицит до трех лет). В 74 субъектах Федерации показатель доступности дошкольного образования составляет более 99%, в шести — от 90 до 99%, в пяти — менее 90%[4]. Одна из причин того, что до сих пор мы имеем не 100%-е показатели — присоедине-

[1] xn-80abucjiibhv9a.xn — p1ai/documents/4605/file/3539/MON_ITOG_Vivod.pdf

[2] government.ru/info/15283/

[3] www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/#

[4] government.ru/orders/21681/

ние Крымского федерального округа (с 17 тыс. детей в очереди). Также численность детей дошкольного возраста увеличилась за счет притока детей беженцев и вынужденных переселенцев с Украины[1].

Анализируя степень выполнения задачи обеспечения доступности дошкольного образования, следует констатировать, что на 1 января 2016 г. рядом регионов она решена лишь частично[2]. Лишь в семи регионах Центрального и Северо-Западного федеральных округов доступность дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет составляет 100%: Москва, Санкт-Петербург, Владимирская, Костромская, Вологодская, Ленинградская, Новгородская области выполнили свои обязательства и ликвидировали очередность в детские сады.

В четырех субъектах РФ по ЦФО и СЗФО показатель доступности дошкольного образования в возрасте от трех до семи лет составляет менее 98%. По данным на 20 октября 2015 г., в Калужской области он был равен 97,84%, в Курской — 97,84%, в Тульской — 97,68%, в Архангельской области — 97,35%[3]. В шести субъектах показатель доступности менее 95%: Забайкальский край, республики Тыва, Ингушетия, Дагестан, Республика Крым и город Севастополь[4].

На сегодняшний день (на 31.12.2015) по направлениям «реконструкция зданий дошкольных образовательных организаций», «капитальный и текущий ремонт зданий дошкольных образовательных организаций», «строительство зданий дошкольных образовательных организаций, в том числе с возможностью использования для реализации программ общего образования» сданы — 268 объектов, завершены — 7028, не завершены или просрочены — 188 объектов. Из них в Дальневосточном федеральном округе — 11, Крымском — 26,

[1] xn-80abucjiibhv9a.xn — p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/5325/

[2] do.edu.ru/

[3] do.edu.ru/

[4] www.resobr.ru/news/58635-minobrnauki-povysit-dostupnost-doshkolnogo-obrazovaniya-dlya-detey-do-3-let

Приволжском — 47, Сибирском — 17, Северо-Западном — 21, Северо-Кавказском — 22, Уральском — 8, Центральном — 29 и Южном ФО — 7 объектов.

Наиболее остро складывается ситуация в Ставропольском крае, Омской, Амурской, Мурманской областях, Республике Дагестан, городе Севастополе, Костромской и Ярославской областях, республиках Тыва, Крым и Орловской области, где соотношение между планируемым количеством мест для реализации программ дошкольного образования и количеством созданных мест в ходе реализации утвержденного комплекса мероприятий менее 50%. В итоге общее количество созданных мест в ходе реализации утвержденного комплекса мероприятий 99 913 из намечавшихся 111 259, что в целом составляет 90%.

Есть субъекты Российской Федерации, которые по разным причинам не полностью реализовали выделенные из бюджета РФ федеральные средства: Волгоградская, Нижегородская, Владимирская, Тверская область реализовали 60–89% средств, а Ярославская, Еврейская автономная область, Республика Северная Осетия — Алания и город Севастополь освоили менее 50%. В итоге общее количество реализованных федеральных средств в ходе реализации утвержденного комплекса мероприятий 3 575 833 из 7 793 681 тыс. руб., что почти в 2 раза меньше запланированного[1].

Выделяемые из бюджета региона средства также реализованы не всеми субъектами РФ. Республика Дагестан, Саратовская, Челябинская, Мурманская, Еврейская автономная области, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Калмыкия, город Севастополь, Костромская, Курганская и Орловская области реализовали менее 50% средств, выделенных регионом. В итоге общее количество реализованных средств региона в ходе реализации утвержденного комплекса мероприятий 1 059 709 из 1 362 422 тыс. руб., что в 1,3 раза меньше запланированного[2].

[1] do.edu.ru/

[2] do.edu.ru/

Одна из причин подобных нарушений заключается в том, что по состоянию на 27 марта 2015 г. в 84 субъектах Российской Федерации отсутствовали (не соответствовали требованиям) нормативные правовые акты субъекта (муниципального образования), предусматривающие комплекс мероприятий по модернизации дошкольного образования, на софинансирование которых предоставляются субсидии[1]. В течение 2015 г. большинство из этих нарушений устранены.

На 1 марта 2016 г. количество мест, созданных в рамках реализации Соглашения, в Республике Крым — 235 (13% от задолженности на конец 2015 г.), в Вологодской области — 100 (125% от задолженности на конец 2015 г.), в Карачаево-Черкесской Республике — 75 (100% от задолженности на конец 2015 г.), в Омской области — 410 мест (56% от задолженности на конец 2015 г.), в Курганской — 75 (73% от задолженности на конец 2015 г.), в Ярославской области — 580 (64% от задолженности на конец 2015 г.), в Республике Калмыкия — 180 (100% от задолженности на конец 2015 г.). Таким образом, регионы постепенно выравнивают показатели, доводя в большинстве случаев до 100%. Одной из выявленных проблем стала проблема выгрузки из регионального сегмента данных по электронной очереди в Республике Крым. Система республики не соответствует требованиям Минкомсвязи России и Минобрнауки России. Также выявлен факт о предоставлении недостоверных данных по электронной очереди в Забайкальском крае, Брянской области [30].

Согласно статистике обращений граждан в Правительство России за 2013 г., теме ДО было посвящено 1384 жалобы (второе место после жалоб по поводу Единого государственного экзамена — 1895 жалоб) [55]. По информации Минобрнауки России, по состоянию на 1 ноября 2013 г. дошкольное образование в различных формах получали 5,5 млн детей в возрасте от трех до семи лет (84,3% от общей численности детей

[1] xn-80abucjiibhv9a.xn — p1ai/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8/5325/%D1%84%D0%B0%D0%B9%D0%BB/4248/%D0%97%D1%8B%D1%80%D1%8F%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D0%B9.pdf

данной возрастной категории, за исключением детей, обучающихся в школах) [55]. С 1 января 2013 г. численность детей, охваченных услугами дошкольного образования, увеличилась на 297 тыс. Очередность в указанной возрастной категории составляла 449 тыс. детей (6,4% от общей численности детей данной возрастной категории, за исключением детей, обучающихся в школах) [34].

Только небольшое количество регионов, по данным статистики, не имело очередей в дошкольных организациях для детей от трех до семи лет. По состоянию на 1 ноября 2013 г. это было девять субъектов Российской Федерации: Владимирская, Костромская, Магаданская, Мурманская, Новгородская, Тюменская области, Ненецкий и Чукотский автономные округа, город Санкт-Петербург [34].

В 12 регионах очередность составляла менее 1% от общей численности детей, проживающих в субъекте Федерации: в Республике Марий Эл (0,3%), Чувашской Республике (0,8%), Республике Карелия (0,6%), Республике Коми (0,19%), Ивановской (0,1%), Калужской (0,3%), Орловской (0,7%), Оренбургской (0,8%), Амурской (0,4%), Тверской (0,4%), Вологодской (0,1%) областях, городе Москве (0,1%) [34]. Региональными планами мероприятий, «дорожными картами», по ликвидации очередности в дошкольные учреждения была предусмотрена организация за период 2013–2015 гг. около 755 тыс. дополнительных мест, в том числе 109 тыс. мест — за счет строительства и реконструкции [30]:

1) 357 тыс. мест за счет вариативных форм дошкольного образования и услуг дошкольного образования, реализуемых в том числе негосударственными организациями (частные, семейные детские сады);
2) 398 тыс. мест за счет приспособления, реконструкции и строительства новых зданий государственных (муниципальных) дошкольных образовательных учреждений [30].

По расчетам специалистов, для обеспечения к 1 января 2016 г. доступности дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет необходимо дополнительно ввести более 430 тыс. мест. При этом объем необходимых до-

полнительных средств из федерального бюджета, по оценке Минобрнауки, составляет около 280 млрд руб. [55].

В Министерстве образования и науки РФ был разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем дошкольного образования» [8]. В соответствии с ним субсидии предоставлялись субъектам РФ при наличии согласованных с Министерством образования и науки Российской Федерации комплексов мер («дорожных карт»), предусматривающих к 2016 г. 100%-ю доступность дошкольного образования для детей в возрасте от трех до семи лет и включающих в себя:

1) обязательство софинансирования из региональных бюджетов мероприятий по строительству и реконструкции новых зданий детских садов;
2) наличие разработанной проектно-сметной документации для строительства новых объектов;
3) выделение земельных участков под строящиеся детские сады;
4) использование архитектурных проектов, предусматривающих возможность многофункционального использования зданий дошкольных учреждений под различные образовательные нужды, в частности возможность быстрого и малозатратного перепрофилирования этих зданий под начальные школы;
5) наличие мер по поддержке и развитию негосударственного сектора дошкольного образования;
6) наличие плана-графика по повышению оплаты труда педагогических работников образовательных организаций, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, расположенных на территории субъекта Российской Федерации [8].

Было необходимо проведение комплекса организационных мероприятий, включая создание системы ежедневного контроля и мониторинга процесса реализации программы по всем предусмотренным показателям. Для реализации

такого контроля разработан специальный информационный ресурс http://do.edu.ru/, в котором можно наблюдать как процесс реализации Постановления в отдельно взятом регионе, так и общую картину по стране [30]. С сентября 2013 г. с целью оказания методической и консультационной поддержки была организована серия выездных семинаров, проводимых специалистами ФГАУ ГНИИ ИТТ «Информика» — подведомственной структуры Министерства образования и науки Российской Федерации [58]. В 20 субъектах Российской Федерации была проведена выездная экспертиза текущего состояния работ по модернизации региональных систем дошкольного образования и проверка достоверности предоставляемой информации по реализации мероприятий в рамках МРСДО. На конец декабря 2015 г. большая часть субъектов Российской Федерации уже выполнила свои обязательства по количеству введенных мест в детских дошкольных учреждениях в полном объеме, данные представлены в таблице в приложении 1.

Анализ официальных отчетов органов управления образованием (региональных и муниципальных) в Оренбургской области [15], Кемеровской области [11], Иркутской [14], Волгоградской областях [12], республиках Башкортостан [16] и Татарстан [13] позволил выделить ряд ключевых проблем по реализации мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования.

1. *Финансовые проблемы:*

– недостаточное оснащение ДОО;
– устаревание материально-технической базы ДОО;
– невозможность обеспечить в некоторых ДОО достойный уровень учебно-методической базы;
– отсутствие компьютеров и подключения к Интернету в некоторых ДОО.

2. *Проблема педагогических кадров*, заключающаяся в необходимости совершенствования механизмов повышения профессиональной компетенции педагогических работников ДОО.

3. *Перегруженность ДОО.* Отметим, что способы решения проблемы дефицита мест в ДОО нередко наносят ущерб ка-

честву услуг по следующим причинам: ради расширения площадей под новые группы в ДОО изымаются помещения, предназначенные для развития детей; увеличивается численность детей в группах; снижается уровень безопасности.

К увеличению численности детей в группах приводит, в частности, новая система оплаты труда воспитателя, зарплата которого теперь зависит от посещаемости группы ДОО детьми. Если дети часто болеют, зарплата воспитателя падает, поэтому воспитатели сами стремятся объединять группы, чтобы гарантировать нормальный размер зарплаты. В результате даже в Москве, где нет дефицита площадей, размер группы может достигать 35–40 детей.

Приоритеты приема в ДОО остаются размытыми: родители порой не могут добиться приема ребенка в ДОО, к которому они привязаны по месту жительства. Очень часто предлагают места в достаточно сильном удалении от места жительства. А как обеспечить доставку детей туда, если нет личного автотранспорта? А если очень низкие температуры?

4. *Дефицит ДОО* для детей с ограниченными возможностями здоровья, отсутствие необходимой дифференциации в соответствии с заболеваниями детей. Рост детей с логопедическими проблемами приводит к тому, что имеющиеся бесплатные логопеды в ДОО и поликлиниках не справляются с ежегодно увеличивающимся количеством детей. В результате многие семьи вынуждены отказываться от эффективной логопедической коррекции, что также скажется на успешности учебы в школе.

Очень медленно растет количество инклюзивных детских садов, где дети с ОВЗ находятся вместе с обычными детьми. Потребность в таких садах велика, но чтобы удовлетворить ее, нужны опытные и подготовленные педагоги, а их не хватает.

5. *Слабо развитый негосударственный сектор в ДО.* Проведенный анализ статистических данных и некоторых научных источников позволил сделать ряд выводов и внести ряд предложений по решению проблем, связанных с модернизацией региональных систем дошкольного образования. Модернизация дошкольного образования как федеральный

проект позволила практически полностью охватить детей в возрасте от трех лет дошкольным образованием.

Основными проблемами, которые привели к созданию и реализации Программы, стали следующие:

– финансирование системы дошкольного образования, механизмы распределения финансов: недостаточность финансовой поддержки долгое время не позволяла полностью обеспечить дошкольников местами в дошкольных образовательных учреждениях;
– сложность в обеспечении общедоступности дошкольного образования: рост количества мест в ДОУ значительно отставал от роста количества детей дошкольного возраста;
– единые требования к программам дошкольного образования: разработка единых требований к условиям содержания детей, а также к организации и содержанию воспитательно-образовательного процесса. Обеспечение преемственности программ, обеспечение равных стартовых возможностей для овладения начальным школьным образованием;
– содержание дошкольного образования: вне зависимости от типа образовательного учреждения, реализующего образовательную программу для дошкольников, требования к качеству оказываемой образовательной услуги едины;
– качество дошкольного образования: гарантия успешного освоения образовательных программ на следующих ступенях системы образования, а также в целом успешности человека;
– условия реализации программ дошкольного образования: действительность не соответствовала требованиям современности.

Несмотря на то что сроки реализации мероприятий уже закончены, многие субъекты продолжают решать проблемы с обеспеченностью доступности дошкольного образования (прежде всего 13 субъектов, которые не выполнили взятые на себя обязательства) [30]. Нерешенным остается вопрос с квалифицированными кадрами. Укомплектованность пер-

соналом во многом остается задачей, для решения которой необходимо прилагать ряд усилий.

И самое главное, в связи с непростой экономической ситуацией необходимо обратить внимание Правительства РФ на решение вопроса обеспеченности детскими садами детей от полутора до трех лет. Показатели по наличию мест в этой возрастной группе остаются на невысоком уровне: Республика Карелия — 45%, Камчатский край — 60% [16, 34, 42].

Результативность по доступности и развитию вариативности системы дошкольного образования: увеличилось количество мест за счет открытия вариативных форм дошкольного образования (семейные группы, группы кратковременного пребывания, инклюзивные группы, адаптационные группы для детей групп раннего возраста, частные и негосударственные ДОУ).

С начала этого года количество частных учреждений, оказывающих услуги по дошкольному образованию, выросло [36,42]. Кроме того, сразу несколько новых детских садов строится в рамках государственно-частного партнерства. Была улучшена система мер поддержки предпринимателей: им предоставляют льготы по арендной плате, федеральные и региональные субсидии на организацию деятельности. Первая форма — группы кратковременного пребывания с организацией или без организации питания в детских садах. Они особенно востребованы среди родителей с детьми раннего возраста и помогают адаптировать малышей к коллективу. Вторая форма — дошкольные отделения в организациях общего образования, которые обеспечивают плавный переход ребенка в первый класс. При этом все условия в таких отделениях полностью соответствуют детсадовским. Там должны быть и игровые комнаты, и спальни. Размещают их в невостребованных ранее помещениях школ, предварительно переоборудовав и подготовив. Третья форма — семейные дошкольные группы, появившиеся первоначально в качестве меры социальной поддержки многодетных семей. В мае 2013 г. после внесения изменений в соответствующие методические рекомендации границы их использования были существенно расширены. Суть заключается в том,

что в ДОУ может быть создана отдельная структурная единица — семейная группа в составе трех-семи дошколят, воспитателем в которой будет мама одного или нескольких из этих детей. Она становится штатным сотрудником, получает зарплату, у нее идет стаж, при необходимости она посещает курсы повышения квалификации [15].

Базовые дошкольные учреждения оснащены современным компьютерным и методическим оборудованием, которое дает им возможность самим развиваться в свете современных требований ФГТ и развивать слушателей КПК.

Можно обозначить следующие рекомендации:

- активизировать использование коллективами МДОО информационных технологий в рамках взаимодействия с родителями воспитанников, обеспечить доступность и открытость информационного ресурса ДОО;
- развивать дополнительные образовательные и социальные услуги ДОО с учетом потребностей родителей;
- активизировать разъяснительную работу с родителями (законными представителями) по вопросу предоставления мер социальной поддержки по оплате за присмотр и уход;
- выделить в дальнейшем льготы для частных детских садов: о возможности размещать их в том числе и в жилых помещениях;
- консультирование и педагогический патронаж родителей детей до трех лет, издание для них пособий, описывающих развитие ребенка и способы поддержки развития.

Необходимо организовать системную работу по совершенствованию системы взаимодействия ДОО с семьей для реализации системных обновлений в вариативной модели дошкольного образования детей: проектирование цели, отбор содержания, интерпретация полученных данных, разработка рекомендаций.

Продолжать работу с педагогами по организации внутрифирменного обучения по проблеме взаимодействия ДОО с семьей, реализации современных технологий формирования интегративных качеств дошкольников. Совместно с пе-

дагогами разработать перспективный план реализации программы взаимодействия ДОО с семьей.

Учитывая, что в настоящее время существует явный дефицит мест в ДОО, для решения этой проблемы есть необходимость создать новые формы ДО при образовательных учреждениях и учреждениях дополнительного образования, которые ни в коем случае не следует рассматривать как альтернативу уже имеющимся, так как значительную часть родителей устраивает полный режим работы ДОО.

Считаем, что ключевыми задачами на 2016 г. должны остаться:

- 100%-е освоение бюджетных и региональных средств, выделенных на реализацию МРСДО и доведение показателей по региону до 100% на конец 2016 г.;
- в планах МРСДО регионам необходимо учитывать демографические показатели, а также динамику стоимости создания одного места для реализации программ дошкольного образования;
- особое внимание уделить регионам, на 1 января 2016 г. не достигшим показателя в 100% по обеспечению доступности дошкольного образования (Магаданская область (96,1), Республика Крым (85%), республики Татарстан (99%), Дагестан (78,3%), Ингушетия (53,4%), Северная Осетия — Алания (95,5%), Тыва (93,6%), Забайкальский край (93,5%), Липецкая (99,9%) и Рязанская (99,8%) области);
- внести в планы работы мероприятия по повышению доступности дошкольного образования для детей поллутора — трех лет.

На сегодняшний день проблема повышения качества дошкольного образования остается одной из самых значимых в социальной сфере. Услуги, предоставляемые образовательными организациями, реализующими программы дошкольного образования, не в полной мере соответствуют меняющимся запросам родителей к предшкольной подготовке детей, их дальнейшему успешному обучению и воспитанию в школе. Поэтому необходимо сформировать в дошкольных организациях современную предметно-развивающую среду,

создать систему оценки качества дошкольного образования, разработать систему сетевого взаимодействия дошкольных образовательных организаций, при котором каждая образовательная организация выступает отдельным ресурсом для других образовательных организаций и родителей детей дошкольного возраста.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что проект модернизации дошкольного образования создал значимые предпосылки для дальнейшего развития всей системы образования, совершенствование которой будет продолжаться в рамках Плана мероприятий («дорожных карт» регионов) повышения эффективности деятельности в сфере образования.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации М.: Приор, 2008.
2. «Об образовании в Российской Федерации». Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ // base.garant.ru
3. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // base.garant.ru
4. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ // base.garant.ru
5. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» // rg.ru/2012/05/09/nauka-dok.html
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 03.06.2013 № 459 «О порядке предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования в 2013 году» // base.garant.ru/70391082/#ixzz42OwDRrDO

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.01.2014 № 22 «О порядке предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования в 2014 году» // минобрнауки.рф/
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.04.2014 № 289 «О порядке предоставления и распределения в 2014 году субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на модернизацию региональных систем дошкольного образования в рамках подпрограммы “Развитие дошкольного, общего и дополнительного образования детей” государственной программы Российской Федерации “Развитие образования” на 2013–2020 годы» // минобрнауки.рф/
9. Поручение Президента Российской Федерации от 26.02.2013 № Пр-539 // government.ru
10. *Антонова О.* Итоги реализации проекта модернизации дошкольного образования подвели на заседании областного правительства // www.ivpress.ru/?q=node/2084
11. *Бабенко С. Г.* Модернизация системы дошкольного образования в условиях введения ФГОС // a2b2.ru/methods/9550_modernizaciya_sistemy_doshkolnogo_obrazovaniya_v_usloviyah_vvedeniya__fgos/
12. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования» на 2013–2020 годы // government.ru Государственные программы 2020 годы
13. Детский сад XXI века. Программа модернизации региональных систем дошкольного образования // detstvo2030.ru/novosti/kachestvennoe-izmenenie-sistemy-/
14. Доклад о результатах мониторинга готовности образовательных организаций к введению федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования // минобрнауки.рф/

15. «Дорожная карта образования». Кадры. Ресурсы. Возможности. Информационно-аналитическое издание // edu.lenobl.ru›Files/file/vkladka_v_vedomosti.pdf
16. Итоговый отчет Министерства образования и науки Камчатского края «О результатах анализа состояния и перспектив развития системы образования в 2014 году» // kamchatka.gov.ru
17. Качественное изменение системы дошкольного образования объявлено приоритетным направлением социального блока Правительства РФ. Общественная программа «Детство» // xn--80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn--p1ai/events/5664/
18. Комментарии по отдельным вопросам введения федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования (письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 28.02.2014 № 08–249).
19. *Константинова С. Н.* Модернизация системы дошкольного образования на современном этапе // pandia.ru/text/78/428/45816.php
20. Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 г. (утв. Указом Президента Российской Федерации от 09.10.2007 № 1351) // demoscope.ru
21. Концепция Федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы // www.mon.gov.ru
22. *Кутузова Е. В.* Модернизация системы образования в условиях нового законодательства // nsportal.ru/detskiy-sad/upravlenie-dou/2013/02/22/statya-modernizatsiya-sistemy-obrazovaniya
23. *Макашина Т. Ю.* О некоторых проблемах модернизации российского образования // makashina.ucoz.ru / blog/o_nekotorykh_problemakh_modernizacii_rossijskogo_obrazovanija/2013–09–14–45
24. Методическое пособие для индивидуальных предпринимателей «Как открыть негосударственный детский сад?» // минобрнауки.рф/

25. *Мигунова Е. В.* Модернизация дошкольного образования в условиях глобальных вызовов // Вестник Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого. 2013. Вып. 74. Т. 2.
26. Модернизация дошкольного образования // muoo.org.ru/index.php?id=497&Itemid=108&option=com_content&view=article
27. Модернизация дошкольного образования // www.pvc-ross.ru/projecty/modernizatsiya-doshkolnogo-obrazovaniya/
28. Модернизация дошкольного образования. Об утверждении плана мероприятий по введению Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования // www.minobr.saratov.gov.ru/news/5559/
29. Модернизация дошкольного образования // www.uomur.org/news/2501–2013-god-v-obrazovatelnom-segmente-god.html
30. Модернизация региональных систем дошкольного образования // do.edu.ru/
31. На круглом столе обсудили ход разработки проекта стандарта дошкольного образования // www.mon.gov.ru
32. На федеральном собрании обсудили проект модернизации региональных систем дошкольного образования. ГТРК «Иртыш» // www.vesti.ru/doc.html?id=2644585&cid=17
33. Новеллы Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // xn-273-84d1f.xn-p1ai/obuchenie/seminar
34. Об обеспечении доступности дошкольного образования. Работа Правительства в цифрах и фактах. Справка к совещанию в Калининградской области // government.ru/orders/1276/
35. Об утверждении Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования // xn-273-84d1f.xn-p1ai/akty_minobrnauki_rossii/prikaz-minobrnauki-rf-ot-17102013-no-1155

36. Описание проблемы развития сети образовательных учреждений, реализующих программы дошкольного образования // www.eurekanet.ru/ewww/info/13092.html
37. Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 08.08.2013 № 08-1063 «О рекомендациях по порядку комплектования дошкольных образовательных учреждений» // минобрнауки.рф/projects
38. Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 05.08.2013 № 08-1049 «Об организации различных форм присмотра и ухода за детьми» // минобрнауки.рф/projects
39. Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации от 20.09.2013 № НТ-933/03 «О проведении достоверности сметной стоимости объектов» // минобрнауки.рф/projects
40. Письмо Министерства образования и науки Российской Федерации руководителям органов управления образованием субъектов Российской Федерации от 31.07. 2014 № 08-1002 с методическими рекомендациями по реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по финансовому обеспечению оказания государственных и муниципальных услуг в сфере дошкольного образования // минобрнауки.рф/
41. Письмо Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки от 07.02.2014 № 01-52-22/05-382 «О недопустимости требования от организаций, осуществляющих образовательную деятельность по программам дошкольного образования, немедленного приведения уставных документов и образовательных программ в соответствие с ФГОС ДО» // mosmetod.ru/metodicheskoe-prostranstvo/doshkolnoe-obrazovanie/dokumenty/pismo-rosobrnadzora-ot-07-fevralya-2014-goda-01-52-22-05-382.html
42. Подведены итоги реализации проекта модернизации региональной системы дошкольного образования // www.gov.karelia.ru, petrozavodsk.monavista.ru/news/1523606/

43. Поручение Председателя Правительства России Дмитрия Медведева от 21.11.2012 № ДМ-П12-6997 // government.ru
44. Поручение рабочей группы Комиссии при Президенте Российской Федерации по мониторингу достижения целевых показателей социально-экономического развития Российской Федерации, определенных Президентом Российской Федерации (протокол от 24.07.2013 № 20) // kremlin.ru›events/president/news/20974
45. Порядок организации и осуществлении образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам — образовательным программам дошкольного образования. Утв. Приказом Минобрнауки России от 30.08.2013 № 1014, зарегистрирован в Минюсте России 26.09.2013, регистрационный № 30038 // edu.ru›db/mo/Data/d_13/m1014.html
46. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 26.08.2010 № 761н «Об утверждении единого квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и служащих, раздел “Квалификационные характеристики должностей работников образования”» // rg.ru›2010/10/20/teacher-dok.html
47. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 08.04.2014 № 293 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования» // минобрнауки.рф/
48. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 17.10.2013 № 1155 «Об утверждении Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования» // минобрнауки.рф/
49. Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 30.08.2013 № 1014 «Об утверждении Порядка организации и осуществления образовательной деятельности по основным общеобразовательным программам — образовательным программам дошкольного образования» // минобрнауки.рф/

50. Приказ Минобрнауки России от 08.04.2014 № 293 «Об утверждении Порядка приема на обучение по образовательным программам дошкольного образования // минобрнауки.рф/документы
51. Приказ Минобрнауки России от 13.01.2014 № 8 «Об утверждении примерной формы договора об образовании по образовательным программам дошкольного образования» // минобрнауки.рф/документы
52. Приказ Минобрнауки России от 17.10.2013 № 1155 «Об утверждении Федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования», зарегистрирован в Минюсте России 14.11.2013, регистрационный № 30384 // минобрнауки.рф/
53. Программа модернизации региональных систем дошкольного образования // government.ru/info/1692/
54. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.07.2013 № 1113-р «О распределении субсидий, предоставляемых в 2013 году на реализацию мероприятий по модернизации региональных систем дошкольного образования» // Consultant.ru›document/cons_doc_LAW_148826/
55. Рекомендации Министерства образования и науки Российской Федерации «Анализ реализуемых в различных субъектах Российской Федерации механизмов налоговой и имущественной поддержки негосударственных (частных) детских садов» // минобрнауки.рф
56. Решение проблемы доступности дошкольного образования. Электронная очередь // www.informika.ru/gosudarstvennye-zadachi/reshenie-problemy-dostupnosti-doshkolnogo-obrazova/
57. СанПиН 2.4.1.3049-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы дошкольных образовательных организаций», утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 15.05.2003 № 26 // rg.ru›2013/07/19/sanpin-dok.html
58. *Титова Н.* Модернизация дошкольного образования // www.deti-club.ru/modernizaciya-doshkolnogo-obrazovaniya

59. *Антропова Т. Ю.* Ученье — все еще свет? Что ждет систему образования? // Руководитель бюджетной организации. 2016. № 1. С. 31–41.

Приложение 1

Таблица 1. Результаты реализации Программы модернизации региональных систем дошкольного образования

Всего количество мест, созданных в ходе реализации программы по модернизации региональных систем дошкольного образования в период с 2013 по 2015 г. на 01.01.2016	1132417
2013 г.	
Количество мест для реализации программ дошкольного образования, созданных в ходе реализации комплекса мероприятий, на 01.01.2014	401677 (111,02% от планируемого показателя)
Количество мероприятий, реализуемых субъектами Российской Федерации, в объемах субсидий (на основании заявок)	3838
2014 г.	
Количество мест для реализации программ дошкольного образования, созданных в ходе реализации комплекса мероприятий, на 01.01.2015	386102 (109,93% от планируемого показателя)
Объем субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по МРСДО, освоенный субъектами Российской Федерации, на 01.01.2015	47345705,3 тыс. руб. (94,69% от объема субсидий)
Количество мероприятий, реализуемых субъектами Российской Федерации, в объемах субсидий (на основании заявок)	3666
2015 г.	
Количество мест для реализации программ дошкольного образования, созданных в ходе реализации комплекса мероприятий, на 01.01.2016	344638 (96,66% от планируемого показателя)

Окончание табл. 1

Объем субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по МРСДО, освоенный субъектами Российской Федерации, на 01.01.2016	28 964 591,4 тыс. руб. (96,55% от объема субсидий)
Количество мероприятий, реализуемых субъектами Российской Федерации, в объемах субсидий (на основании заявок)	2454

Источник: [30].

Приложение 2

Таблица 2. Показатели результативности использования субсидии на модернизацию региональных систем дошкольного образования

Субъект РФ	Количество созданных мест в ходе реализации утвержденного комплекса мероприятий	Планируемое количество мест для реализации программ дошкольного образования, показатель соглашения	Дата отчета	Доля созданных мест в ходе реализации утвержденного комплекса мероприятий, %
1	2	3	4	5
Рязанская область	541	517	01.01.2016	104,6
Белгородская область	1450	1389	01.01.2016	104,4
Республика Бурятия	2692	2582	01.01.2016	104,3
Красноярский край	2895	2839	01.01.2016	102,0
Тульская область	1157	1142	01.01.2016	101,3
Астраханская область	1925	1920	01.01.2016	100,3
Алтайский край	2215	2215	01.01.2016	100,0
Брянская область	656	656	01.01.2016	100,0
Воронежская область	2437	2437	01.01.2016	100,0
Еврейская автономная область	120	120	01.01.2016	100,0
Ивановская область	636	636	01.01.2016	100,0
Иркутская область	1817	1817	01.01.2016	100,0

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5
Кабардино-Балкарская Республика	1310	1310	01.01.2016	100,0
Калининградская область	903	903	01.01.2016	100,0
Калужская область	880	880	01.01.2016	100,0
Камчатский край	420	420	01.01.2016	100,0
Кемеровская область	1034	1034	01.01.2016	100,0
Кировская область	1360	1360	01.01.2016	100,0
Краснодарский край	4536	4536	01.01.2016	100,0
Курская область	784	784	01.01.2016	100,0
Ленинградская область	510	510	01.01.2016	100,0
Липецкая область	520	520	01.01.2016	100,0
Магаданская область	220	220	01.01.2016	100,0
Москва	430	430	01.01.2016	100,0
Московская область	2380	2380	01.01.2016	100,0
Новосибирская область	2060	2060	01.01.2016	100,0
Оренбургская область	2222	2222	01.01.2016	100,0
Пензенская область	1130	1130	01.01.2016	100,0
Пермский край	3357	3357	01.01.2016	100,0
Республика Адыгея	520	520	01.01.2016	100,0
Республика Алтай	320	320	01.01.2016	100,0
Республика Башкортостан	2866	2866	01.01.2016	100,0
Республика Коми	669	669	01.01.2016	100,0
Республика Мордовия	490	490	01.01.2016	100,0
Республика Саха (Якутия)	1808	1808	01.01.2016	100,0
Республика Северная Осетия — Алания	1225	1225	01.01.2016	100,0
Республика Татарстан	1580	1580	01.01.2016	100,0
Республика Хакасия	775	775	01.01.2016	100,0
Санкт-Петербург	2889	2889	01.01.2016	100,0
Саратовская область	1786	1786	01.01.2016	100,0
Сахалинская область	240	240	01.01.2016	100,0
Свердловская область	2910	2910	01.01.2016	100,0
Смоленская область	878	878	01.01.2016	100,0

Продолжение табл. 2

1	2	3	4	5
Тамбовская область	346	346	01.01.2016	100,0
Томская область	1255	1255	01.01.2016	100,0
Тюменская область	780	780	01.01.2016	100,0
Удмуртская Республика	1152	1152	01.01.2016	100,0
Ульяновская область	850	850	01.01.2016	100,0
Хабаровский край	915	915	01.01.2016	100,0
Ханты-Мансийский АО	460	460	01.01.2016	100,0
Чеченская Республика	520	520	01.01.2016	100,0
Чувашская Республика	1824	1824	01.01.2016	100,0
Чукотский автономный округ	370	370	01.01.2016	100,0
Ямало-Ненецкий АО	301	301	01.01.2016	100,0
Новгородская область	1070	1085	01.01.2016	98,6
Самарская область	4033	4183	01.01.2016	96,4
Вологодская область	1005	1085	01.01.2016	92,6
Ростовская область	3960	4300	01.01.2016	92,1
Республика Марий Эл	1142	1242	01.01.2016	91,9
Республика Карелия	414	451	01.01.2016	91,8
Забайкальский край	1543	1693	01.01.2016	91,1
Карачаево-Черкесская Республика	555	630	01.01.2016	88,1
Тверская область	890	1016	01.01.2016	87,6
Приморский край	1605	1845	01.01.2016	87,0
Псковская область	633	733	01.01.2016	86,4
Республика Калмыкия	740	920	01.01.2016	80,4
Курганская область	765	965	01.01.2016	79,3
Архангельская область	1360	1760	01.01.2016	77,3
Владимирская область	1156	1511	01.01.2016	76,5
Челябинская область	2020	2840	01.01.2016	71,1
Нижегородская область	1206	1705	01.01.2016	70,7
Волгоградская область	1828	2638	01.01.2016	69,3
Республика Ингушетия	470	690	01.01.2016	68,1
Ставропольский край	1240	2360	01.01.2016	52,5
Омская область	800	1530	01.01.2016	52,3

Окончание табл. 2

1	2	3	4	5
Амурская область	90	210	01.01.2016	42,9
Мурманская область	220	520	01.01.2016	42,3
Республика Дагестан	325	1150	01.01.2016	28,3
Севастополь	125	525	01.01.2016	23,8
Костромская область	30	195	01.01.2016	15,4
Ярославская область	152	1062	01.01.2016	14,3
Республика Тыва	40	320	01.01.2016	12,5
Республика Крым	170	2000	01.01.2016	8,5
Ненецкий автономный округ	0		01.01.2016	0
Орловская область	0	40	01.01.2016	0,0

Источник: [30].

Представлены результаты ранжирования региональных систем дошкольного образования по субъектам Северо-Кавказского и Южного федеральных округов в динамике за 2011–2014 гг.

Анализируя результаты ранжирования, следует отметить, что отрицательная динамика состояния системы дошкольного образования наблюдается в шести субъектах из тринадцати: Республике Дагестан, Республике Северная Осетия — Алания, Волгоградской области, Ростовской области, Карачаево-Черкесской Республике, Краснодарском крае. Это связано в первую очередь с основной проблемой в дошкольном образовании — дефицитом мест в дошкольных образовательных организациях. При этом Краснодарский край, Ростовская и Волгоградская области на протяжении четырех лет демонстрировали относительно стабильные показатели.

Невысокие, но стабильные результаты за 2011–2014 гг. показывает система дошкольного образования Республики Адыгея. На протяжении 2013 и 2014 г. остается относительно стабильной ситуация с ДОО в Ставропольском крае.

Пять субъектов Северо-Кавказского и Южного федеральных округов продемонстрировали за исследуемый период положительную динамику в развитии системы дошкольного образования: Республика Калмыкия, Астраханская область,

Чеченская Республика, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Ингушетия. Особо следует отметить показатели Республики Калмыкия и Астраханской области, которые в 2014 г. увеличили свой рейтинг. Значительно улучшилась ситуация в 2013 и 2014 г. в Чеченской Республике. Это свидетельствует о том, что в данных субъектах решение проблем социальной сферы, в том числе дошкольного образования, является первоочередным.

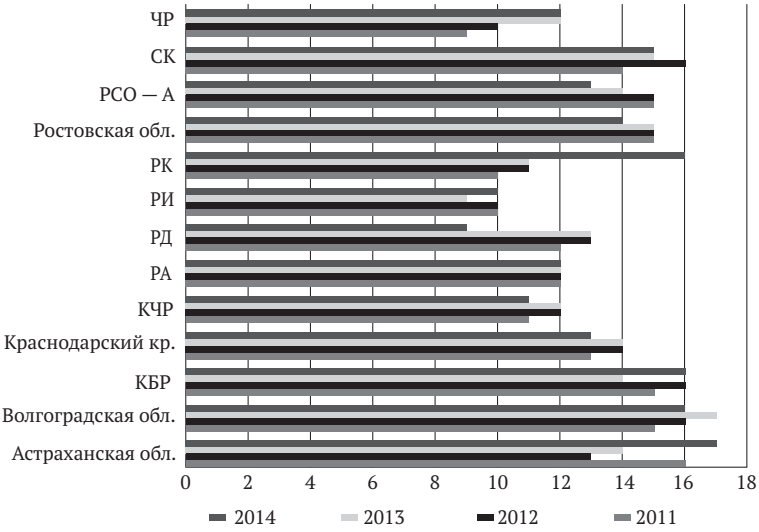

Рис. 1. Результаты ранжирования региональных систем дошкольного образования по субъектам СКФО и ЮФО за 2011–2014 гг.

О координации информатизации государственных органов власти, включая использование централизованной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры

Винокуров А. Ю., Гомалеев А. О., Борщевский Г. А., Брауде-Золотарев М. Ю., Огнева Ю. И., Сатырь Т. С.

Реализация мероприятий по информатизации государственных органов власти и развитию электронного правительства началась с принятия Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)» и продолжилась в рамках государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)». С 2010 г. одним из приоритетных направлений программы стало предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

Современное состояние координации внедрения информационных технологий в деятельность госорганов России

24 мая 2010 г. принято Постановление Правительства Российской Федерации № 365 «О координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов».

Согласно данному документу Министерство связи и массовых коммуникаций РФ было определено уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по проведению экспертной оценки документов, используемых в рамках планирования, создания и использования информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов.

Минфину России и Минздраву России (в части государственных внебюджетных фондов) поручено учитывать за-

ключения экспертной оценки документов, проводимой Минкомсвязи России, в части, касающейся бюджетных ассигнований, выделяемых на проведение мероприятий по использованию ИКТ.

Однако процесс координации сталкивается со значительными затруднениями, поскольку многие ведомства осуществляют информатизацию без согласования с Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации либо согласовывают формально или постфактум. С целью усиления координации Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации по поручению Правительства РФ создает специальную информационную систему и открытый портал.

По контракту с Минкомсвязи России координацию работ по информатизации государственных органов осуществляют:

– ФГУП «Всероссийский научно-исследовательский институт проблем вычислительной техники и информатизации» (ВНИИПВТИ), до 2015 г.;
– ФГБУ «Центр экспертизы и координации информатизации» (ЦЭКИ), с 2015 г.;
– ПАО «Ростелеком», в 2012–2014 гг.

Для координации расходов на информатизацию в Минкомсвязи России действует отдел экспертизы проектов по информатизации в составе четырех штатных единиц. Между тем начиная с 2013 г. Минкомсвязь для проведения экспертизы привлекает внешних «экспертов-консультантов», занимающих руководящие должности в крупных ИТ-компаниях.

Для координации информатизации Минкомсвязью России были созданы три информационные системы, суммарные затраты на создание которых за период с 2013 по 2014 г. составили 300 млн руб.

В распоряжении Минкомсвязи России имеется автоматизированная информационная система «Управление ведомственной и региональной информатизацией» (далее — АИС УВиРИ), предназначенная для координации информатизации федеральных органов.

Кроме того, действует Государственная автоматизированная система «Управление», агрегирующая информацию

об исполнении государственных программ и бюджетных расходах[1]. Потенциал системы позволяет проводить мониторинг эффективности всех органов государственного управления.

14 ноября 2015 г. премьер-министр Д. Медведев подписал Постановление Правительства Российской Федерации № 1235 о федеральной государственной информационной системе координации информатизации. Данная система обеспечивает формирование единого информационного пространства для поддержки принятия управленческих решений в сфере государственного управления информационно-коммуникационными технологиями, создаваемыми или используемыми федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами, органами управления государственными внебюджетными фондами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, государственными и муниципальными учреждениями.

В единой системе будут объединены функции координации информатизации федеральных органов, функции мониторинга информатизации субъектов Российской Федерации, фонд алгоритмов и программ, а также реестр федеральных государственных информационных систем (который до подписания постановления находился в ведении Роскомнадзора).

Затраты на создание новой системы оцениваются в 227,3 млн руб., или 76% от произведенных расходов на создание трех прежних систем, действовавших на момент создания данной системы. Функции новой системы частично повторяют функции, реализованные в рамках создания АИС УВиРИ и других систем координации информатизации.

На публичном портале системы координации планируется обеспечить публичный доступ к открытым данным и аналитической отчетности о ходе выполнения мероприятий по ин-

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 25.12.2009 № 1088 «О государственной автоматизированной информационной системе “Управление”».

форматизации в табличном и графическом видах. Кроме того, на портале будет создана коммуникационная площадка для обмена мнениями по теме информатизации («форумы, электронные приемные и иные сервисы и информационные каналы, обеспечивающие коммуникацию»).

Следует отметить, что прототип портала, который есть в России по состоянию на 2016 г. (www.365.minsvyaz.ru/prt/), выглядит недоработанным.

Основные проблемы в области координации внедрения информационных технологий в деятельность госорганов России

1. Качество исполнения процедур, связанных с координацией внедрения информационных технологий в деятельность госорганов России

Подготовка проектов планов информатизации осуществляется государственными органами с использованием автоматизированной информационной системы «Управление ведомственной и региональной информатизацией». Проверка, проведенная Счетной палатой РФ, показала, что государственными органами допускалось размещение неполной или неактуальной информации в АИС УВиРИ. По состоянию на 12 ноября 2015 г. в АИС УВиРИ размещен 91 план информатизации на 2014 г., из которых согласованы 69 (75,8%), и 91 план информатизации на 2015 г., из которых согласованы 45 (49,5%).

Привлечение Минкомсвязью России участников рынка информационных технологий к оценке планов информатизации госорганов стало объектом критики со стороны Счетной палаты РФ. Ассигнования, предусмотренные ведомствам в федеральном бюджете на 2015–2017 гг. по 242 видам расходов (закупки в сфере ИКТ), «в подавляющем большинстве сформированы без экспертной оценки Минкомсвязи», говорилось в отчете Счетной палаты РФ.

В 2014 г. Минкомсвязь России согласовала планируемые затраты только 11 ведомствам, а на 2015–2017 гг. — 17 ведомствам из почти 90, хотя постановление «О координации

мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов» предписывает финансировать только согласованные с Минкомсвязи мероприятия по информатизации.

Проверка показала, что органы государственной власти, включая саму Минкомсвязь России, не соблюдают сроки, установленные графиками подготовки и утверждения планов информатизации. Так, планы информатизации на 2014 г. утверждены с нарушением установленного срока: Минкомсвязи — на 84 дня, Федерального казначейства — на 301 день. План Минфина России утвержден после окончания финансового года. Также планы информатизации на 2015 г.: Минкомсвязи — на 14 дней, Минфина — на 168 дней, Федерального казначейства — на 230 дней.

Кроме того, в ходе проверки выявлены случаи нарушения Минкомсвязью России сроков подготовки заключений на планы информатизации. Отчеты о выполнении планов информатизации за 2014 г. представлены только 31 органом государственной власти (37%).

В ходе проверки установлено, что в ряде случаев в связи с непредставлением государственными органами в Минфин России экспертных заключений Минкомсвязи России при формировании федерального бюджета распределение бюджетных ассигнований на реализацию мероприятий по информатизации осуществляется без их учета. При этом согласование расходов на информатизацию с Минкомсвязью в информационной системе Минфина «Электронный бюджет» не предусмотрено.

Проверкой установлено, что расходы на информатизацию государственных органов осуществляются в отсутствие утвержденных планов информатизации. Так, Минфином России в 2014 г. осуществлялась реализация мероприятий по информатизации до утверждения плана в рамках 32 контрактов на сумму 1,6 млрд руб., заключенных в 2014 г. Также до утверждения плана информатизации на 2015 г. Минфин заключил 12 государственных контрактов на сумму 303,7 млн руб.

Такие же нарушения выявлены в ходе проверки в Федеральном казначействе. До утверждения плана информатизации в 2014 г. осуществлялась реализация мероприятий по информатизации в рамках 34 контрактов на сумму 8,9 млрд руб., заключенных в 2014 г. В 2015 г. — в рамках 24 контрактов на сумму 2,3 млрд руб.

Было отмечено, что зачастую при осуществлении расходов изменения в планы информатизации вносятся органами государственной власти постфактум. Главные распорядители бюджетных средств осуществляют расходование средств федерального бюджета без согласованного плана информатизации. По сути, речь идет о необоснованных расходах федерального бюджета.

В ходе проверки Счетной палатой РФ также были выявлены несоответствия закупаемых товаров утвержденным планам информатизации, недостатки при проведении государственными органами закупочных процедур, а также признаки нарушения конкуренции при осуществлении закупок в сфере информационных технологий.

Проверка Счетной палаты РФ в целом показала, что система координации информатизации работает не на должном уровне, а ее цели не достигнуты.

2. Оценка эффективности мероприятий по координации

Оценка эффективности и результативности мероприятий по информатизации органов государственной власти в 2014 г. Минкомсвязью России не осуществлялась. Министерство аккумулирует отчеты о выполнении планов информатизации без проверки достоверности и анализа представленных данных. Связь целевых индикаторов, установленных указами Президента РФ, и результатов реализации проектов информатизации неочевидна. В качестве примера можно указать, что сегодня отсутствует возможность установить число услуг, предоставленных с использованием межведомственного взаимодействия или в электронной форме: ведомственная отчетность и статистика Единого портала государственных услуг или Системы межведомственного

информационного взаимодействия говорят о существенном числе обращений в электронной форме, однако соответствующего сокращения числа очных обращений заявителей не наблюдается.

Одновременно реализация мероприятий по координации сопровождается бюджетными расходами со стороны Минкомсвязи России, а также расходами со стороны государственных органов и зачастую затягивает проведение государственными органами конкурсных процедур, что влечет за собой снижение качества выполнения работ.

Независимая оценка эффективности и результативности мероприятий по координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов также не производится. Есть данные, что в ходе согласования проектов информатизации их стоимость зачастую снижается, в том числе существенно (до 30% от изначально заявленной). Однако это, скорее, свидетельствует о перераспределении, а не экономии бюджетных ресурсов, поскольку общий объем ведомственных расходов при этом не сокращается. На сегодня отсутствуют убедительные данные, что координация информатизации существенно влияет на порядок и направление расходования средств государственными органами и приводит к росту ее эффективности.

Вызывает также сомнение возможность эффективного выполнения Минкомсвязью России функции контроля результатов информатизации в силу большого разнообразия и сложности проектов государственной информатизации, их значительного числа и ограниченности экспертных и бюджетных ресурсов, которыми располагает Минкомсвязи России. Аппаратные возможности Минокомсвязи России по выдаче отрицательных заключений на ведомственные проекты информатизации или на результаты реализации важных государственных проектов в сфере ИКТ также существенно ограничены.

3. Содержание мероприятий по координации

С 2010 г. по настоящее время собственно координация внедрения информационных технологий в деятельность госорганов осуществляется в минимальном объеме, несмотря на наименование основных правовых актов в этой сфере. Государственные органы осуществляют информатизацию согласно действующим правовым актам, самостоятельно определяя способы их выполнения. Регулирование и сложившаяся практика в области координации информатизации прямо не предусматривают выработки уполномоченным органом требований, профилей стандартов, методических указаний, показателей результативности реализации государственной политики в области информатизации и другой документации, которые могли бы обеспечить межведомственную координацию и взаимную увязку деятельности государственных органов по информатизации, исключить дублирование расходов, обеспечить качество электронных сервисов, формирование типовых тиражируемых информационных систем и т. п.

Например, вводимый приоритет использования отечественных информационно-коммуникационных технологий требует методических и инструктивных материалов со стороны уполномоченного органа, так как указанный приоритет в ряде случаев будет входить в противоречие с иными приоритетами государственной политики, и его последовательная реализация может быть крайне затруднена.

В силу ограниченности ресурсов, экспертного и аппаратного потенциала Минкомсвязи России возможность осуществления им или иным органом такого рода координации вызывает обоснованные сомнения, так как требует исключительных полномочий и аппаратного веса соответствующего органа, что в текущих условиях представляется нереалистичным.

Выводы

На основании проведенного анализа можно сделать несколько следующих выводов в отношении координации внедрения информационных технологий в деятельность госорганов.

1. Не соблюдаются сроки подготовки и утверждения планов информатизации, изменения в планы информатизации вносятся органами государственной власти постфактум. Допускается размещение неполной и недостоверной информации. Созданные Минкомсвязью России информационные системы поддержки координации не позволяют получить объективной информации о ходе реализации государственными органами мероприятий по информатизации и оценить их эффективность. Расходы на информатизацию иногда осуществляются в отсутствие утвержденных планов информатизации.

2. Отсутствуют надежные оценки эффективности и результативности деятельности по координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов. Несмотря на значительный объем работы, осуществляемый уполномоченным органом, отсутствуют объективные данные о том, что координация информатизации оказывает существенное влияние на процессы информатизации государственных органов и повышает ее эффективность. В то же время длительные процедуры координации, предусмотренные законодательством, зачастую приводят к отвлечению ресурсов и сокращению сроков выполнения проектов информатизации, что может снижать их эффективность.

3. Согласование проектов информатизации, согласно действующему законодательству, не обеспечивает координации (взаимной увязки) внедрения информационных технологий в деятельность госорганов, а ограничивается аппаратным согласованием планов выполнения конкретных проектов с фокусом на выполнение формальных процедур и правил.

4. Нехватка ресурсов Минкомсвязи России и значительная сложность проектов информатизации влечет за собой невозможность эффективно выполнять задачу координации внедрения информационных технологий в деятельность госорганов в текущем объеме.

Заключение

1. Область государственной информатизации, на которую распространяется требование координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов, в настоящее время избыточна. Необходимо за счет выделения приоритетов сократить масштабы этой деятельности, снизив непроизводительную нагрузку как на уполномоченный орган, так и на государственные органы. Необходимо также упростить и ускорить процедуры координации, обеспечив оперативное прохождение регламентных процессов с вынесением решения при возникновении необходимости эскалации разногласий на вышестоящий уровень.

2. Необходимо перейти от согласования проектов информатизации к их полноценной координации согласно выделенным приоритетным направлениям. По отношению к каждому приоритетному направлению уполномоченный орган должен оперативно сформировать общие и индивидуальные для государственных органов показатели достижения выставленных приоритетов, разработать методические и инструктивные материалы, в соответствии с которыми государственные органы должны планировать мероприятия информатизации и отчитываться по результатам их выполнения. Данная координирующая деятельность должна занимать приоритетное место в работе уполномоченного органа.

3. Необходимо существенно повысить роль механизмов общественного контроля, для чего обеспечить автоматическое (без участия человека) раскрытие в режиме реального времени (по мере поступления в информационную систему) на публичном портале системы координации информатизации всех проектов информатизации, внесенных в Минкомсвязь России, и всех заключений, вынесенных Минкомсвязью на проекты информатизации. Формирование большей публичности в этой сфере дополнительно снизит нагрузку на уполномоченный орган и повысит исполнительскую дисциплину государственных органов.

О курортном регионе «Особо охраняемый эколого-курортный регион Кавказские Минеральные Воды»

Киселева Н. Н., Ильяева Ю. М., Орлянская А. А.

Города Кавказских Минеральных Вод в совокупности являются мощным полюсом экономической активности, как в Ставропольском крае, так и в пространстве всего Северо-Кавказского федерального округа. Помимо специализации на услугах туристско-рекреационного комплекса регион КМВ являются также деловым, административным и развлекательным центром региона.

Основными тенденциями развития региона КМВ являются:

- рост численности населения, в том числе за счет мигрантов;
- рост количества туристов, посещающих регион;
- увеличение антропогенного воздействия на экосистему региона;
- формирование единой Кавминводской агломерации.

За последние 25 лет численность населения Кавминводской агломерации, включающей города Ессентуки, Железноводск, Кисловодск, Лермонтов, Минеральные Воды, Пятигорск, выросла в 2 раза, превысив 950 тыс. человек. Плотность населения в Пятигорске составляет 2200 человек на 1 км^2, в Кисловодске — 1800 человек на 1 км^2.

Увеличение численности населения региона происходит в том числе из-за роста потока мигрантов. Так, в первом полугодии 2015 г. на территорию СКФО въехало более 1 млн иностранцев, что на 8,5% больше, чем в 2014 г. При этом регион Кавказских Минеральных Вод является наиболее популярным.

Структурные сдвиги в экономике не всегда наблюдаются в пользу отрасли эффективной специализации — туризма. Доля гостиниц и ресторанов в общей численности ор-

ганизаций невысока — около 4–7%. За последние десять лет этот показатель немного вырос в Кисловодске и Железноводске (рис. 1).

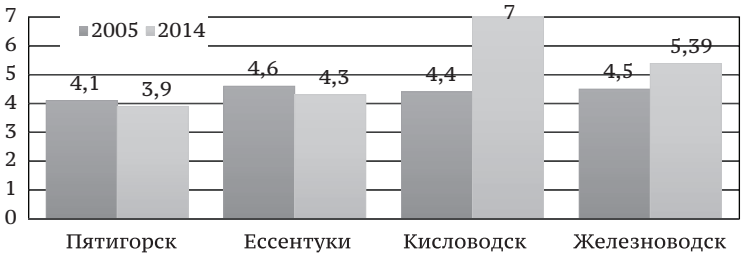

Рис. 1. Доля гостиниц и ресторанов в общей численности организаций

Растет также количество организаций, действующих в сфере здравоохранения и предоставления социальных услуг. В регионе активно развивается торговля и сектор операций с недвижимым имуществом, являясь отражением негативных структурных изменений в экономике региона (рис. 2).

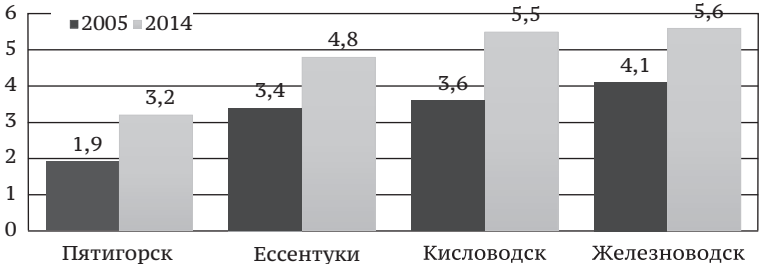

Рис. 2. Доля организаций в сфере здравоохранения и предоставления социальных услуг

На рынке труда региона выявлена напряженность, свидетельствующая о наличии незадействованных трудовых ресурсов. Уровень официально зарегистрированной безработицы в отдельные годы в 2–3 раза превышал среднероссийские показатели (рис. 3).

Рис. 3. Уровень зарегистрированной безработицы, %

Особенно сложной остается ситуация на рынке труда городов Кисловодск и Ессентуки. Анализ экономической динамики городов обнаруживает достаточно интенсивный рост экономики г. Пятигорска. Экономические показатели остальных городов характеризуются инерционностью тенденций.

Города региона Кавказских Минеральных Вод отличаются разной степенью инвестиционной привлекательности. Наибольшие объемы инвестиций в расчете на одного жителя вкладываются в последние годы в экономику г. Железноводска, что позволяет ожидать оживления в перспективе (рис. 4).

Немалая часть объемов инвестиций направляется в сектор жилищного строительства. В последние несколько лет в городах Кавказских Минеральных Вод наблюдается рост жилой застройки. Особенно ярко тенденция проявляется в Пятигорске и Ессентуках. За последние пять лет в каждом из этих городов введено в эксплуатацию более 400 тыс. кв. м помещений жилого назначения. При этом площадь ветхого и аварийного жилого фонда не снижается, что не позволяет говорить о реновационном характере инвестиций (рис. 5).

Высокий спрос на жилье стимулируется внешней миграцией, а также индивидуальными сберегательными стратегиями обеспеченных слоев населения. В новое строительство инвестируют жители соседних регионов Северо-Кавказского федерального округа и других регионов России. Это создает условия для роста численности населения и увеличения антропогенной нагрузки на экосистему курортных городов.

Рис. 4. Инвестиции в основной капитал на душу населения, тыс. руб.

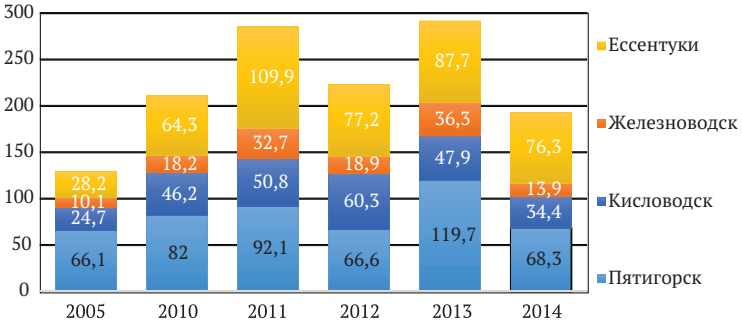

Рис. 5. Ввод в действие площадей жилых помещений, тыс. кв. м общей площади

Отражением структурных сдвигов в экономике городов Кавказских Минеральных Вод является структура строящихся объектов. Так, в период с 2010 по 2014 г. в городах Пятигорск и Ессентуки вводились в строй мощности торгово-офисных и торгово-развлекательных центров (табл. 1). Пятигорск вследствие сложившейся специализации на образовательных услугах увеличил также мощности образовательных учреждений.

Императивом развития курортов КМВ является состояние городского хозяйства. За последние пять лет в его развитие

Таблица 1. Ввод в действие построенных объектов в 2010–2014 гг.

		Пятигорск	Кисловодск	Ессентуки	Железноводск
Ввод в действие общей площади жилых зданий за счет всех источников финансирования	тыс. кв. м общей площади	428,7	239,6	443,6	120
Ввод в действие мощностей и объектов					
амбулаторно-поликлинические учреждения	посещений в смену	70	872		
больничные учреждения	коек		205		
общеобразовательные учреждения	уч. мест			68	
дошкольные образовательные учреждения	мест	210		160	168
водопроводные сооружения	тыс. куб. м воды в сутки	11,3			
газовые сети	км	35,4		18,2	8,77
теплоснабжение	гигакал/ч			5,8	2,1
гостиницы	м	62			
водопроводные сети	км	12,3			3,6
канализационные очистные сооружения	тыс. куб. м в сутки	22,9			
канализационные сети	км	1,8			
санатории	коек		545		
торгово-офисные центры	кв. м общ. площади	18 211		5244	
торгово-развлекательные центры	кв. м общей площади	52 297		4532	
высшие учебные заведения	кв. м общей площади уч.-лаб. зданий	9367			

наиболее активно инвестировали в городе Пятигорске. Вместе с тем темпы развития коммунальной инфраструктуры значительно ниже темпов роста жилого фонда и туристско-рекреационного комплекса, что значительно увеличивает нагрузку на инфраструктуру городского хозяйства.

Инвестиции в жилищное строительство городов региона Кавказские Минеральные Воды позволяют удерживать цены на жилье на достаточно низком уровне, что стимулирует рост численности населения городов (табл. 2). Ввод больших площадей нового жилья в Пятигорске спровоцировал снижение цен в краткосрочном периоде.

Таблица 2. Средняя стоимость квартир в городах России в октябре 2015 г. по данным сайта Росриэлт

Город	руб. за кв. м на Росриэлте	Изменение цены за месяц, %	Изменение цены с начала года, %	Изменение цены за год, %
Ялта Большая	125 015	–8,44	–12,02	+11,29
Алушта Большая	105 856	–11,88	–11,27	+6,1
Санкт-Петербург	99 093	–2,45	–9,52	–2,01
Сочи	78 874	+7,2	+16,61	+12,72
Калининград	60 448	–0,14	–5,69	+4,5
Кисловодск	45 369	+1,35	–1,25	+5,22
Пятигорск	45 362	–2,43	–4,99	–3,86
Железноводск	42 896	+0,32	+5,59	+7,78
Ессентуки	35 916	+2,68	+11,42	+1,88

Источник: Составлено по данным сайта бесплатных объявлений о недвижимости Росриэлт (www.rosrealt.ru/cena/kvartira).

В регионе КМВ стихийно складывается полицентрическая агломерация (отсутствует доминирующий центр) с высоким уровнем функциональной связанности, едиными рынками труда, земли, недвижимости и других ресурсов, активными маятниковыми трудовыми и культурно-бытовыми поездками.

Происходящие в регионе КМВ агломерационные процессы: 1) повышают доступность медицинских, образователь-

ных, культурных услуг, стимулируя развитие человеческого капитала; 2) расширяют возможности реализации крупных инфраструктурных проектов, создания и внедрения инноваций, маркетинга территории; 3) обеспечивают приток инвестиций (на долю КМВ приходится более 20% от общего объема инвестиций в основной капитал в Ставропольском крае).

Однако развитие стихийно складывающейся агломерации Кавказских Минеральных Вод сдерживается отсутствием институциональной среды и эффективного межмуниципального сотрудничества. Игнорирование агломерационных процессов на муниципальном уровне приводит к бессистемной застройке территории без учета интересов соседних муниципальных образований, неразвитости транспортно-логистической и инженерной инфраструктуры, не позволяет аккумулировать ресурсы для решения нарастающих экологических проблем в регионе.

Серьезную угрозу экологической безопасности региона представляет стремительное увеличение количества транспорта в городах — курортах КМВ и непосредственно граничащих с ними районах. С 2005 г. этот показатель вырос на 43% и в 2014 г. достиг практически 340 тыс. только зарегистрированных автотранспортных средств, не считая транзитного транспорта и личных автомобилей пребывающих на отдых. В связи с этим наблюдается превышение предельно допустимых концентраций по некоторым загрязняющим веществам в атмосфере в 100 раз.

Развитие региона КМВ сдерживается нерешенностью следующего круга проблем:

- отсутствие комплексной модели управления регионом КМВ, обеспечивающей разграничение прав, обязанностей и ответственности федеральных и региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, в том числе в части решения имущественных, природоохранных и других вопросов комплексного развития региона КМВ;
- несоответствие уровня инвестиционной активности потребностям региона;
- изношенность инженерной, транспортной и курортной инфраструктуры;

– бессистемная застройка территории;
– неурегулированность земельно-имущественных отношений;
– ухудшение состояния гидролитосферы региона (изменение химического и газового состава минеральных вод, их бактериальное и химическое загрязнение);
– наличие несанкционированных свалок;
– перепрофилирование здравниц КМВ и сокращение детских отделений и здравниц. Из-за недостаточного финансирования закрыты детские отделения коечной емкостью более 1000 мест (20% от общего количества).

Санаторно-курортный комплекс региона Кавказские Минеральные Воды представлен 109 санаторно-курортными организациями, что составляет 6% от российского числа санаториев и 69% от количества организаций данного типа в Северо-Кавказском федеральном округе. В анализируемом периоде (2010–2014 гг.) количество санаториев возросло незначительно (на 5%). Вместе с тем следует отметить существенное сокращение санаторно-курортных организаций в первом полугодии 2015 г. — количество санаториев сократилось на 8% (на 9 ед. в абсолютных показателях; рис. 6).

Следует отметить определенный территориальный баланс распределения санаторно-курортных организаций на территории региона Кавказские Минеральные Воды (рис. 7). Наибольшее количество санаторно-курортных организаций расположено в городе Кисловодске (36% от общего числа).

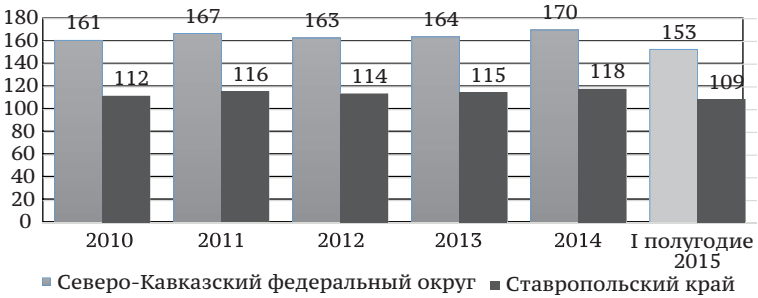

Рис. 6. Число санаторно-курортных организаций, ед.

Источник: Составлен по данным Росстата.

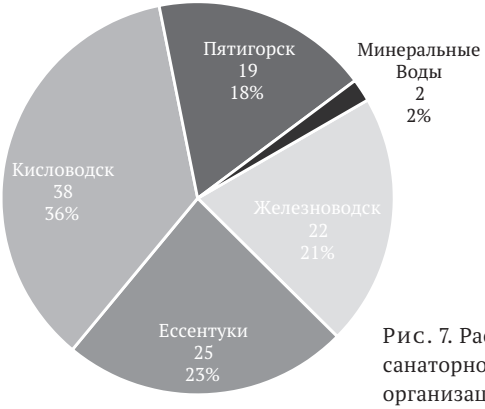

Рис. 7. Распределение санаторно-курортных организаций в регионе КМВ

Источник: Составлен на основании первичной отчетности Министерства культуры Ставропольского края по итогам первого полугодия 2015 г.

Распределение санаторно-курортных организаций по формам собственности показывает доминирование частной собственности (33%), а также ведомственной принадлежности (27%); 21% санаторно-курортных организаций принадлежит Федерации независимых профсоюзов России (рис. 8).

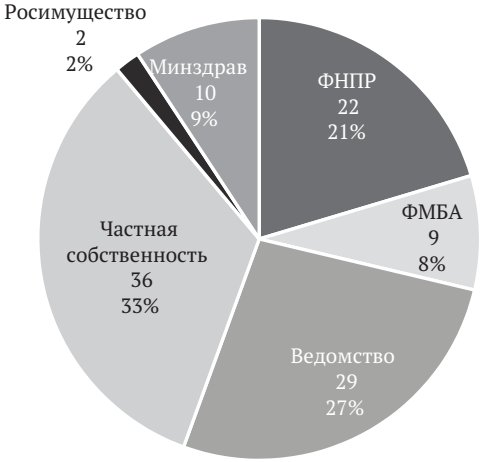

Рис. 8. Принадлежность санаторно-курортных организаций

Источник: Составлен на основании первичной отчетности Министерства культуры Ставропольского края по итогам первого полугодия 2015 г.

Количество койко-мест в санаторно-курортных организациях в анализируемом периоде (2005–2014 гг.) возросло на 27% и составило в 2014 г. 31,03 тыс. ед. В первом полугодии 2015 г. количество койко-мест сократилось на 3% (800 ед.), что обусловлено кризисными явлениями в экономике, а также низкой экономической эффективностью санаторно-курортных организаций (рис. 9).

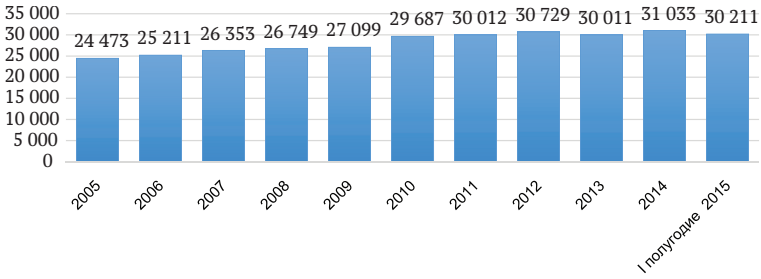

Рис. 9. Число мест в санаторно-курортных организациях, ед.
Источник: Составлено по данным Росстата.

Уровень загрузки коечного фонда санаториев региона Кавказские Минеральные Воды значительно выше среднероссийских показателей. Так, в анализируемом периоде в Российской Федерации данный показатель снизился на 10 п. п. с 2005 г. и составил в 2014 г. 51%. Анализ уровня загрузки мощностей санаторно-курортных организаций Кавказских Минеральных Вод показал, что средний коэффициент загрузки в 2014 г. составил 68%. На протяжении анализируемого периода данный показатель менялся незначительно, что свидетельствует о наличии системных проблем в санаторно-курортном комплексе (рис. 10).

Мощность санаторно-курортных организаций, а также динамика их ввода обусловила слабый рост потока туристов в санаторно-курортный комплекс — в 2010–2014 гг. численность размещенных лиц в санаторно-курортных организациях выросла на 14% и составила в 2014 г. 552 тыс. (рис. 11). В абсолютных значениях прирост потока туристов в санаторно-курортный комплекс составил 70 тыс. Сравнительный анализ потока туристов в первом полугодии 2014 и 2015 г.

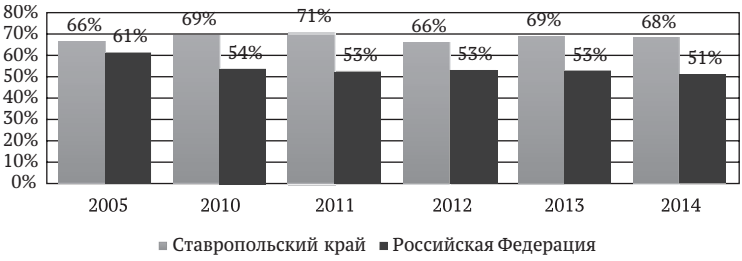

Рис. 10. Уровень загрузки санаторно-курортных организаций региона КМВ

Источник: Рассчитано по данным Росстата.

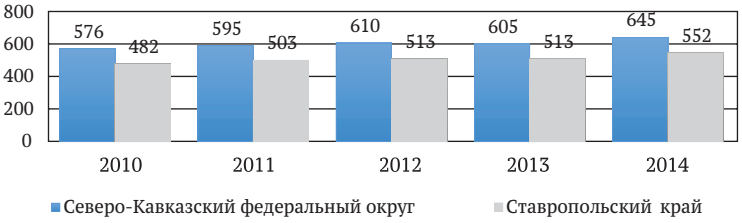

Рис. 11. Численность размещенных лиц в санаторно-курортных организациях, тыс.ед.

Источник: Составлено по данным Росстата.

показал существенный рост данного показателя — 11% в относительных и 27 тыс. человек в абсолютных показателях.

Анализ динамики объема турпотока в санаторно-курортный комплекс Кавказских Минеральных Вод показал, что в период 2005–2014 гг. темпы прироста подвергались достаточно сильному колебанию и в 2010–2013 гг. имели устойчивую отрицательную динамику. В 2013–2014 гг. под влиянием политических и экономических факторов поток туристов вырос, и данная тенденция будет сохраняться в 2014–2015 гг. (рис. 12). Выявленные тенденции свидетельствуют о недостаточной активности региональных властей в развитии санаторно-курортного комплекса Кавказских Минеральных Вод.

Рис. 12. Динамика потока туристов в санаторно-курортный комплекс Ставропольского края

Источник: Составлено по данным Росстата.

Анализ эффективности деятельности санаторно-курортных организаций показывает существенное превышение затрат над доходами. В абсолютных показателях убытки санаторно-курортных организаций в 2014 г. составили около 300 млн руб. На протяжении анализируемого периода (2005–2014 гг.) максимальный уровень доходов санаторно-курортных организаций составил 50 млн руб. (в 2005 г.), максимальный размер убытков составил в 2010 г. 4,4 млрд руб. (рис. 13). Сложившаяся ситуация свидетельствует о низком качестве управления санаторно-курортными организациями, отсутствии системности в развитии санаторно-курортного бизнеса.

Вместе с тем необходимо отметить относительно низкую убыточность санаторно-курортных организаций Ставропольского края. В 2014 г. среднероссийский показатель отношения доходов к расходам санаторно-курортных организаций составил –16%, что на 14 п. п. ниже показателя Ставропольского края. Обращает на себя внимание показатель эффективности санаторно-курортных организаций в Краснодарском крае: при существенном превышении потока туристов превышение расходов над доходами составляет 17%, что выше даже среднероссийского показателя (рис. 14).

Рис. 13. Показатели деятельности санаторно-курортных организаций, млрд руб.

Источник: Составлено по данным Росстата.

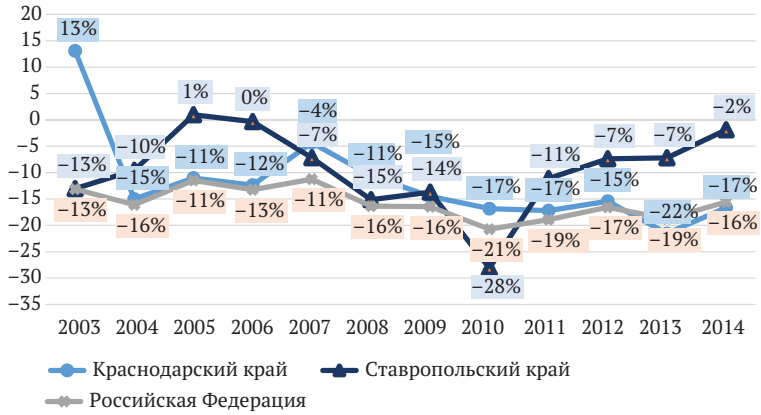

Рис. 14. Соотношение доходов и расходов санаторно-курортных организаций, %

Источник: Составлено по данным Росстата.

Анализ конкурентных преимуществ КМВ относительно ведущих мировых термальных курортов свидетельствует о конкурентоспособности курортов КМВ по цене.

Цена за проживание, питание и лечение в расчете на одного человека на популярном среди высокодоходных категорий россиян курорте Карловы Вары (Чехия) продолжительностью 14 ночей/15 дней колеблется, преимущественно, в диапазоне от 700 (49 000 руб.) до 1250 (88 000 руб.) евро[1], а стоимость авиабилета Москва — Карловы Вары — Москва составляет 29 017 руб.[2] Таким образом, общая стоимость тура ориентировочно варьируется от 79 000 до 118 000 руб.

На более элитный сегмент потребителей рассчитан немецкий курорт Баден-Баден, в котором цена только проживания одного человека в стандартном двухместном номере, включая завтрак, в спа-отелях 3 и 4 звезд находится в диапазоне от 1067 (75 000 руб.) до 1687 евро (118 000 руб.)[3]. Стоимость лечения составляет 1313 евро (92 000 руб.), авиабилета Москва — Баден-Баден — Москва — 17 000–19 000 руб.[4] Следовательно, общая стоимость тура колеблется от 184 000 до 229 000 руб.

В табл. 2 представлены цены за проживание, питание и лечение в санаториях городов — курортов КМВ по уровням санаториев.

С точки зрения импортозамещения для анализа наибольший интерес представляют санатории высокого уровня, стоимость путевки в которых на 14 ночей/15 дней варьируется от 33 600 до 82 600 руб. за человека. При стоимости авиабилета Москва — Минеральные Воды — Москва в 9500 руб. общая стоимость тура колеблется от 45 500 до 92 100 руб.

Проведенный сравнительный анализ позволяет говорить о высокой ценовой конкурентоспособности услуг, предлагаемых санаторно-курортными учреждениями городов-курортов КМВ по сравнению с зарубежными аналогами.

[1] www.sanatoriums.com

[2] booking.csa.cz/

[3] www.veditour.ru/tourinfo/40/76332

[4] www.skyscanner.ru/

Таблица 2. Стоимость путевок в санаторно-курортном комплексе КМВ

Название санатория	Город	Цена в сутки, руб.	Стоимость путевки 14 ночей/15 дней, руб.
Экономичный уровень			
Нива	Ессентуки	2150	30 100
Целебный ключ		1485	20 790
им. Анджиевского		1840	25 760
Надежда		2000	28 000
Пятигорье	Пятигорск	1200	16 800
Руно		1700	23 800
Лесная поляна		1800	25 200
Машук		2300	32 200
им. Семашко	Кисловодск	1900	26 600
им. Г. К. Орджоникидзе		1890	26 460
им. Г. Димитрова		1900	26 600
Пикет		1730	24 220
им. С. М. Кирова		1890	26 460
им. Э. Тельмана	Железноводск	1900	26 600
Минеральные Воды		1980	27 720
Здоровье		2000	28 000
Эльбрус		2140	29 960
Средний уровень			
Россия	Ессентуки	3100	43 400
им. М. И. Калинина		3200	44 800
Казахстан		3800	53 200
Воронеж		2800	39 200
Украина		2600	36 400
им. Центросоюза		2200	30 800
им. Сеченова		2450	34 300
Жемчужина Кавказа		2900	40 600
Металлург		2750	38 500
Виктория		1950	27 300
Дон	Пятигорск	2100	29 400
Тарханы		2200	30 800
им. М. Ю. Лермонтова		2200	30 800
им. С. М. Кирова		2500	35 000
Зори Ставрополья		2200	30 800
Кругозор	Кисловодск	2200	30 800
Центросоюз		3650	51 100

Окончание табл. 2

Название санатория	Город	Цена в сутки, руб.	Стоимость путевки 14 ночей/15 дней, руб.
Военный, ЦВС	Кисловодск	2100	29 400
им. М. А. Горького (РАН)		2500	35 000
Кавказ		2800	39 200
Родник		2840	39 760
Нарзан		2110	29 540
Москва		2100	29 400
Джинал		3290	46 060
Геолог Казахстана	Железноводск	1410	19 740
Русь		2500	35 000
Дубрава		1900	26 600
им. С. М. Кирова		2290	32 060
Уровень выше среднего			
Шахтер	Ессентуки	2800	39 200
Галерея Палас	Пятигорск	2950	41 300
Целебный нарзан	Кисловодск	3500	49 000
Бештау	Железноводск	2210	30 940
Лесной		2650	37 100
30-летия Победы		2680	37 520
Высокий уровень			
Русь	Ессентуки	4800	67 200
Долина нарзанов		4169	58 366
Истокъ		4800	67 200
Родник	Пятигорск	2400	33 600
Пятигорский нарзан		3870	54 180
Солнечный	Кисловодск	3560	49 840
Плаза		5900	82 600
Заря		5280	73 920
Вилла Арнест		3900	54 600
Виктория		2700	37 800
Плаза	Железноводск	3700	51 800
Машук Аква-Терм		4100	57 400
Дубовая роща		4400	61 600
Горный воздух		3600	50 400

Источник: Составлено по данным: www.kurort-infotour.ru

Однако наряду с ценой важное значение играют неценовые факторы, определяющие качество предоставляемых услуг. Факторами, сдерживающими развитие импортозамещающего туристско-рекреационного потенциала КМВ выступают:

- отсутствие обширной географии полетов, что вызывает необходимость использования транзита через другие города России и значительно увеличивает время в пути и удорожает стоимость авиаперелета;
- недостаточное внедрение международной системы классификации коллективных средств размещения и санаторно-курортных организаций, что вызывает сомнение потребителя в способности обеспечить должный уровень сервиса;
- неразвитая сеть инфраструктуры развлечений, снижающая привлекательность курортов для молодежи и лиц среднего возраста;
- сформировавшийся негативный имидж территории как зоны, близкой к очагам высокого этнополитического риска и терроризма;
- неблагоустроенность зон рекреации;
- низкий уровень квалификации кадров, работающих в сфере рекреации.

Анализ показателей санаторно-курортного комплекса региона Кавказские Минеральные Воды позволил сделать следующие выводы:

- уровень загрузки мощностей санаторно-курортного комплекса по сравнению с другими регионами является достаточно высоким, однако возможности санаториев используются лишь на 70%, что может свидетельствовать о наращивании загрузки санаторно-курортных учреждений в контексте импортозамещения;
- динамика потока туристов в санаторно-курортный комплекс региона является положительной, однако определяется внешними (экономическими и политическими) факторами;
- экономическая эффективность санаторно-курортных организаций, несмотря на положительную динамику

последних лет, остается крайне низкой, что приводит к сокращению числа санаториев.

Решение указанных проблем видится в активизации государственной политики развития санаторно-курортного комплекса региона Кавказские Минеральные Воды.

В целях сокращения антропогенной нагрузки на экосистему региона КМВ и реализации его рекреационного потенциала государственная политика в отношении курортов должна быть ориентирована на сдерживание роста численности населения.

В качестве экономического механизма достижения данной цели следует рассматривать регулирование рынка недвижимости. При этом вопросы зонирования курортов под застройку, а также право предоставления разрешений на строительство жилья крупным застройщикам необходимо передать с муниципального на федеральный уровень, ужесточив разрешительные процедуры. Федеральным органом исполнительной власти, курирующим эти вопросы, целесообразно определить Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа. Такой шаг позволит снизить предложение на рынке жилья, увеличив его стоимость, и будет выступать сдерживающим фактором притока мигрантов.

Передача зонирования на федеральный уровень обеспечит более эффективную застройку с учетом интересов всех городов-курортов и создаст условия для формирования эффективной специализации региона. В последние годы прослеживается формирование специализации городов — курортов региона Кавказские Минеральные Воды.

Функции административного и развлекательного центра все больше берет на себя город Пятигорск. В отличие от других городов — курортов Кавказских Минеральных Вод, для которых санаторно-курортный комплекс до настоящего времени является градообразующим и обеспечивает занятость значительной части работающего населения, в Пятигорске в санаторно-курортной сфере города занято чуть более 5% от численности занятых в экономике. Доля налоговых поступлений в бюджет города от деятельности санаторно-курортного комплекса составляет менее 7%. Пятигорск — генератор развития экономики региона КМВ — нуждается в перестрой-

ке экономической структуры, поддержке наиболее перспективных, в том числе наукоемких и высокотехнологических производств, изменении структуры занятости в пользу перерабатывающей промышленности, сувенирной и ремесленной сфер деятельности.

Перспективным видится развитие пищевого кластера в Минераловодском, Георгиевском, Предгорном, Андроповском районах Ставропольского края, Зольском районе Кабардино-Балкарской Республики, Малокарачаевском и Прикубанском районах Карачаево-Черкесской Республики.

Государственная политика должна быть направлена на стимулирование развития промышленно-логистического потенциала городов Лермонтов и Минеральные Воды как системного компонента инфраструктуры туристско-рекреационного комплекса. Кроме того, город Минеральные Воды является крупным транспортным центром.

Города Ессентуки, Железноводск и Кисловодск являются курортными дестинациями, точкой притяжения туристских потоков. Создание в регионе КМВ высокотехнологичного медицинского кластера и его интеграция с санаторно-курортным комплексом обеспечат, с одной стороны, развитие медицинского туризма, с другой — является реабилитационной составляющей санаторно-курортного комплекса.

Важным фактором, влияющим на развитие импортозамещающего потенциала рекреационных зон КМВ, является совершенствование транспортной, коммуникационной и другой инфраструктуры региона.

В связи с этим политика государственного обеспечения процессов привлечения туристов должна реализовываться по следующим направлениям:

Министерству финансов РФ:

– отмена НДС на пассажирские перевозки, приобретаемые в турпакете;

Министерству по делам Северного Кавказа:

– развитие транспортно-логистической инфраструктуры собственно региона КМВ для повышения транспортной доступности туристских центров и объектов, мест досуга и развлечений;

– формирование портфеля инвестиционных проектов по развитию инфраструктуры развлечений для привлечения капитала извне;
– формирование банка данных инвестиционных проектов и банка данных потенциальных инвесторов, разработка схемы инвестиционного сотрудничества турфирм и средств размещения, когда за определенными турфирмами на долгосрочный период закрепляется номерной фонд в реконструируемой гостинице (базе отдыха) по льготной цене при условии авансирования ими инвестиционных ресурсов в реконструкцию и развитие соответствующей гостиницы;

Министерству культуры России (совместно с региональными органами исполнительной власти):

– обеспечение участия хозяйствующих субъектов региона в выставках, ярмарках и рекламных акциях, проводимых как на территории региона, так и за его пределами;
– создание системы ценового мониторинга туристского рынка с целью его последующей сегментации (изучение емкости национального и регионального туристского рынка и рынка по всей номенклатуре туристских услуг, предлагаемых хозяйствующими субъектами региона с размещением информации в открытом доступе);
– создание условий для обмена идеями и передачи знаний (организация региональных коммуникационных площадок, проведение конференций, семинаров, круглых столов);
– создание единого государственного информационного портала, содержащего информацию о средствах коллективного размещения и санаторно-курортных учреждениях с возможностью онлайн-бронирования;
– в бюджете регионов выделить объемы минимально допустимых затрат на финансирование науки и инноваций в области туризма и кластерных технологий и придать этим статьям статус защищенных;
– поощрение для развития кластера действий по привлечению поставщиков и провайдеров из других регионов;

– государственная поддержка сертификации туристских центров и разработка институциональных механизмов обязательной сертификации мест размещения, расположенных на территории курортов федерального значения;
– инвентаризация объектов туристического показа, предполагающая разработку паспортов, которые должны включать описание объекта, оценку необходимых ресурсов и ожидаемого эффекта;
– создание благоприятных условий для поощрения кооперации туристских и гостиничных структур со страховыми компаниями не только с точки зрения разработки и продвижения туристского продукта, организации страхования туристов, а с точки зрения возможных инвестиций в развитие туристско-рекреационного комплекса.

О совершенствовании контрольно-надзорной деятельности

Хорунжий С. Н., Осипов Д. А., Большакова В. М., Минина А. А., Гапонов О. Н., Исаев В. М., Закиров М. З., Антипов И. Ю., Сатырь Т. С.

В Российской Федерации функционирует достаточно разветвленная сеть контрольных органов как по горизонтали, так и по вертикали. При этом контрольные органы исполнительной власти наиболее многочисленны. В настоящее время их количество вместе с контрольными структурами подведомственных учреждений составляет более 18 тыс., а численность контролеров приближается к 1 млн сотрудников[1]. В Российской Федерации активно ведется работа по оптимизации численности контрольных органов, порядка предоставления ими государственных услуг. Кроме того, сегодня в России

[1] См.: Вопросы совершенствования систем государственного контроля в Российской Федерации: сб. материлов. М., 2013. С. 108.

существует 102 вида контроля (надзора) — этого нет ни в одной развитой стране мира.

Основой новой системы контрольно-надзорной деятельности должен стать так называемый риск-ориентированный подход. Интенсивность проверок должна зависеть от потенциальных угроз в деятельности организации или индивидуального предпринимателя, какой вред они могут нанести и какова вероятность его причинения. Соответственно, чем больше риски, тем чаще будут проводиться мероприятия по контролю. В итоге должна произойти переориентация контрольно-надзорной деятельности на объекты повышенного риска. Для объектов с низким уровнем риска плановые проверки исчезнут вовсе, а для остальных субъектов произойдет сокращение частоты проверок при условии их добросовестности (отсутствие административных наказаний, своевременное исполнение предписаний).

Необходимость совершенствования контрольно-надзорной деятельности обусловлена целым рядом известных проблем, решение которых возможно только при системном подходе к организации и функционированию контрольно-надзорных органов. Локальные способы решения указанных вопросов не способствуют эффективному достижению целей и задач контрольно-надзорной деятельности на территории Российской Федерации. В этом смысле создание единой модели организации деятельности контрольно-надзорных органов одновременно на федеральном, региональном и муниципальном уровнях является одной из наиболее актуальных задач, решение которых позволит повысить результативность функционирования системы власти в целом.

Система действенного государственного контроля не должна ограничиваться традиционным представлением об исполнительном (с точки зрения соблюдения действующего законодательства), финансовом и тесно связанным с ними административном контроле, но включает в себя более широкую концепцию управленческого контроля. В рамках последней значительное место уделяется организации системы внутреннего контроля, не являющейся прерогативной исключительно контрольно-надзорных органов. В дан-

ном аспекте контроль рассматривается как комплексный процесс, предназначенный для сокращения рисков и достижения конечных целей, стоящих перед соответствующими органами власти.

Для повышения качества государственной контрольной деятельности предпринимаются различные меры. Основная часть данных мер направлена на реализацию задач, определенных в посланиях Президента Российской Федерации. К таковым, в частности, относятся: разграничение полномочий и ответственности органов государственного и муниципального контроля, устранение параллелизма и дублирования в их работе; осуществление контроля не только с целью определения законности использования государственных ресурсов, но и для достижения максимального эффекта от их расходования.

Анализ категориального аппарата, используемого в сфере контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти

1. Соотношение понятий «контроль» и «надзор» как предмет деятельности органов исполнительной власти

Нормы действующего законодательства не дают законодательного (легального) определения понятий «контроль» и «надзор». Более того, использование данных категорий в большинстве нормативных правовых актов и в сложившейся правоприменительной практике свидетельствует зачастую о тождественности определений и сферы употребления указанных лексических единиц.

Практическая необходимость в законодательном разграничении рассматриваемых понятий обосновывается следующими факторами:

1) ясное функциональное распределение полномочий между соответствующими органами исполнительной власти одного уровня (федерального либо органов государственной власти субъектов Российской Федерации);

2) четкое разделение контрольных и/или надзорных полномочий между органами, принадлежащими к разным уровням публичной власти (федеральной, субъекта Федерации и муниципальной);
3) отделение органов контроля от органов надзора, а также от иных органов, на которых могут быть возложены контрольные и/или надзорные полномочия; последующее установление различий в правовых режимах предметной деятельности каждого из них;
4) исключение дублирования при проведении контрольных мероприятий по одному и тому же объекту или предмету контроля (надзора).

Выводы: практическая необходимость разграничения категорий «контроль» и «надзор» состоит в четком определении компетенции и полномочий каждого органа контроля, исключении дублирования в их предметной деятельности, повышении эффективности совместных итоговых результатов.

2. Отграничение понятий «контроль» и «надзор» от сопряженных с ними по единому объекту и предмету анализируемой деятельности — «аудит» и «мониторинг»

Данный вопрос также требует законодательного решения ввиду постоянного расширения субъектов публичной (в том числе общественной) контрольной деятельности:

1) мониторинг правоприменения (Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации»);
2) общественный мониторинг, проверка, экспертиза, обсуждения и публичные слушания (Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации»);
3) общественный контроль за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания (Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах прину-

дительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»);

4) общественный экологический контроль (Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды») и др.

Аудит осуществляют как органы государственной власти (например, внутренний финансовый аудит и внутренний финансовый контроль — ст. 157 БК РФ), так и специальные субъекты общественных отношений (юридические лица, а также лица, наделенные соответствующим статусом на основании действующего законодательства).

Выводы: исключение вопросов, указанных в п. 1.1. и 1.2., из поля законодательного решения зачастую приводит к дублированию контрольных и надзорных полномочий, а также к неэффективной работе системы органов государственной власти в целом.

3. Проведение терминологического соотнесения полномочий (по контролю и надзору) с функциями (по предоставлению государственной услуги) в деятельности органов исполнительной власти

Действующие нормативные правовые акты определяют госуслугу как деятельность по реализации функций органов власти. В соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации отдельные государственные полномочия осуществляются по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами полномочий органов, предоставляющих государственные услуги (ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

Данное понимание государственной услуги исключает целый спектр деятельности органов исполнительной власти при реализации переданных законом полномочий в контрольно-надзорной сфере. При этом указанная деятельность органов госвласти нормативно не может быть расценена как госуслуга, поскольку при ее оказании отсутствует «запрос за-

явителя». Вместе с тем бенефициаром такой деятельности может выступать как ограниченный, так и неограниченный круг физических лиц (население), чьи интересы были реализованы либо восстановлены.

С учетом важности осуществляемой исполнительными органами государственной власти деятельности по реализации контрольно-надзорных полномочий, а также по изменениям действующего законодательства представляется возможным в ряде случаев квалифицировать указанную деятельность органов власти в качестве исполнения государственной функции с распространением на нее соответствующих допустимых положений, регламентирующих предоставление госуслуги.

Выводы: реализация данного предложения будет способствовать установлению режима предоставления (аналогичного предоставлению госуслуги): жесткой регламентации, отсутствию дискреционных полномочий, прозрачности осуществляемой деятельности, снижению коррупционных проявлений.

Анализ эффективности реализации контрольно-надзорных полномочий исполнительными органами государственной власти

В рамках правительственного проекта «Электронная Россия» по заданию Минэкономразвития России была разработана информационная система по мониторингу контрольно-надзорной деятельности. Данная система доступна по адресу: http://88.210.42.243/monitoring/.

Указанная система (ИС «Мониторинг») предназначена для автоматизации процесса мониторинга и оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти всех уровней в сфере проведения проверок субъектов предпринимательства (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей).

После вступления в 2010 г. в силу Закона № 294-ФЗ общее количество проводимых в стране проверок хозяйству-

ющих субъектов федеральными органами исполнительной власти сократилось по сравнению с 2011 г. почти в 2 раза, тогда как количество проверок, проводимых органами исполнительной власти субъектов РФ, на 30% увеличилось (табл. 1).

Таблица 1. Масштаб контрольно-надзорной деятельности в 2011–15 гг.[1]

Уровень контроля	2012	2013	2014	1 полугодие 2015 г.
Федеральный	2 215 900	1 950 477	1 286 272	755 044
Региональный	507 409	536 684	522 358	240 405

Таким образом, за последние несколько лет существует тенденция сокращения проверок, проводимых в рамках федерального государственного контроля (надзора), тогда как количество проверок, проводимых в рамках регионального государственного контроля (надзора), имеет тенденцию к увеличению[2]. Этот вывод справедлив и в отношении внеплановых проверок (табл. 2).

Таблица 2. Количество внеплановых проверок

Уровень контроля (надзора)	2012	2013	2014	1 полугодие 2015 года
Федеральные органы исполнительной власти	1 065 003	885 696	633 675	376 813
Субъекты Российской Федерации	282 223	396 853	408 671	192 642

Из анализа табл. 1 и 2 видно, что половина проводимых в стране проверок является внеплановыми. Иными словами, мера, которая должна быть исключительной и при этом лишает предпринимателей части гарантий защиты их прав,

[1] Информационная система по мониторингу контрольно-надзорной деятельности // 88.210.42.243/monitoring/

[2] Концепция повышения результативности контрольно-надзорных органов // 88.210.42.243/monitoring/

фактически превратилась в повседневную норму. При этом эффективность внеплановых проверок крайне низкая: нарушения обнаруживаются в 37% случаев (для плановых проверок этот показатель составляет 59%)[1].

Наибольшее количество внеплановых проверок за последние несколько лет приходится на МЧС России, Роспотребнадзор, Роструд, Ростехнадзор. Наибольшее количество внеплановых проверок в 2013 г. приходилось на Московскую область (7%), Москву (6%), и Республику Башкортостан (5,7%). Лидеры в 2014 г. все те же.

Количество случаев причинения вреда поднадзорным органам должностными лицами, проводящими федеральный контроль (надзор), за 2014 г. — 36 657, за 2013 г. — 33 789. Соответственно должностными лицами регионального контроля (надзора) — 1459 и 1633.

Таким образом, имеет место как тенденция к снижению количества случаев причинения вреда поднадзорным субъектам должностными лицами контроля (надзора), так и к снижению количества контролеров. Предполагаем, что это результат административной реформы и реформы по оптимизации деятельности контрольно-надзорных органов (табл. 3).

Таблица 3. Количество штатных единиц — контролеров

Уровень контроля (надзора)	2011	2012	2013	2014
Федеральные органы исполнительной власти	154 502	113 029	98 588	75 149
Субъекты Российской Федерации	19 625	18 046	18 234	17 182

Таким образом, существует тенденция снижения выявленных правонарушений в рамках контрольно-надзорной деятельности федеральными органами исполнительной власти. В 2014 г. количество выявленных ими нарушений более чем в 2 раза меньше по сравнению с 2011 г. Тогда как количество

[1] Защита прав бизнеса при проведении проверок. Дубль три // www.garant.ru/article/579393/

выявленных правонарушений региональными контролерами имеет тенденцию в увеличению. Однако если эти цифры сопоставить с масштабами контрольно-надзорной деятельности, то можно констатировать, что система контрольно-надзорной деятельности не в полной мере ориентирована на предупреждение нарушений.

В настоящее время в России существует карательная модель контрольно-надзорной деятельности. При этом предполагается, что необходимо переориентирование контролирующих органов с карательной на превентивную модель работы с проверяемыми субъектами. Именно движение в этом направлении будет способствовать защите прав не только предпринимателей, но и каждого гражданина Российской Федерации. Этот вывод основан на том, что процент соотношения «количество проверок — выявлено правонарушений» практически не меняется за последние несколько лет (табл. 4). При этом на проведение проверок из бюджетов выделяются миллиарды рублей (табл. 5).

Таблица 4. Выявлено правонарушений

Уровень контроля (надзора)	2011	2012	2013	2014
Федеральные органы исполнительной власти	6 944 759	5 774 871	4 878 866	4 006 644
Субъекты Российской Федерации	514 103	617 379	789 999	731 448

Таблица 5. Объем финансовых средств, выделяемых на контроль

Уровень контроля (надзора)	2011	2012	2013	2014
Федеральные органы исполнительной власти	31 568 347	49 495 184	68 773 677	52 490 764
Субъекты Российской Федерации	24 228 078	30 019 046	46 295 457	75 878 201

Таким образом, за последние годы имеется тенденция к увеличению нагрузки на бюджеты Российской Федерации и субъектов Федерации на расходы при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий. Здесь речь идет о прямых затратах, к которым относятся заработная плата,

Таблица 6. Сумма наложенных штрафов

Уровень контроля (надзора)	2011	2012	2013	2014
Федеральные органы исполнительной власти	158 365 855	332 573 869	151 738 233	269 777 404
Субъекты Российской Федерации	3 274 210	4 933 112	12 058 152	6 001 132

командировочные расходы работников контрольно-надзорных органов. Дополнительно же около 1,3 млрд руб. расходуется на финансирование участия экспертов в проведении проверок.

Выводы и предложения: мониторинг состояния государственного контроля (надзора) позволяет выделить ряд проблем, носящих системный характер, и наметить пути решения этих проблем.

С*нижение универсальности Закона № 294-ФЗ*. Решать эту проблему необходимо за счет унификации способов, методов и форм реализации контрольно-надзорных мероприятий, что позволит повысить эффективность деятельности должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорные мероприятия. Данная унификация должна быть основа на дальнейшем развитии принципов, заложенных в Законе № 294-ФЗ.

Дублирование отдельных видов контроля. Несмотря на общее требование п. 5 ст. 3 Закона № 294-ФЗ, до сих пор не до конца реализован принцип недопустимости проводимых в отношении одного подконтрольного субъекта несколькими органами контроля (надзора) проверок исполнения одних и тех же обязательных требований.

Это часто связано с проблемами разграничения компетенции федеральных и региональных органов государственной власти при осуществлении контрольно-надзорных полномочий, рассмотренных ранее. В связи с этим необходимо пересмотреть полномочия уполномоченных органов, а также наладить межведомственное взаимодействие.

Неоправданно высокая степень усмотрения должностных лиц при проведении проверок (в части проведения проверки исполнения ранее выданного предписания). Исходя из того что Закон № 294-ФЗ не дает четкого ответа на вопрос о пределах проведения проверки ранее выданного предписания, считается необходимым внесение изменений в п. 1 ч. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ (истечение сроков исполнения предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами).

Отсутствие унифицированного порядка регистрации и методики оценки рисков причинения вреда, размеров и последствий его причинения в результате допустимых нарушений обязательных требований не позволяет оценить эффективность принимаемых мер по предупреждению таких нарушений, оптимизировать порядок контрольной деятельности в зависимости от состояния соблюдения законодательства Российской Федерации в той или иной сфере деятельности. Решить указанную проблему поможет разработка системы оценки рисков и потенциальной опасности видов экономической деятельности и порядка ее использования при планировании контрольных мероприятий.

Сокращение количества проверок за счет внедрения системы управления рисками потенциальной опасности видов экономической деятельности должно происходить на основе следующих принципов:

- в отдельных отраслях контрольно-надзорной деятельности, в которых отсутствует публичный интерес и отсутствует недопустимый риск наступления вреда жизни и здоровью человека, необходимо исключить проведение плановых проверок и проводить только внеплановые;
- в иных сферах государственного контроля (надзора) необходимо сократить количество плановых проверок, используя данные системы оценки рисков потенциальной опасности видов экономической деятельности и (или) статистики о случаях причинения вреда в сферах госу-

дарственного контроля (надзора) в соответствии с критериями, установленными Правительством Российской Федерации.

О возможности использования информационных технологий с целью создания информационно-справочной системы для обеспечения контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти

В настоящее время в нашей стране в рамках правительственного проекта «Электронная Россия» разработана информационная система по мониторингу контрольно-надзорной деятельности. В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212, поставлена конкретная цель — к 2015 г. страна должна войти в двадцатку лучших стран в международных рейтингах в области развития информационного общества, в том числе по индексу развития ИКТ. Однако по итогам оценки 155 стран в 2012 г. Россия занимает только 38-ю позицию, сразу после Португалии, что ставит под сомнение возможность выхода страны в двадцатку лучших, если не изменится отношение к информационным технологиям.

Вместе с тем очень мало работ в области создания информационных систем управления и контроля социально-экономическими системами. Практически отсутствуют фундаментальные исследования в области внедрения инновационных информационных технологий при создании информационных систем контрольно-надзорных органов на единой платформе.

Главная тенденция — интеграция с информационными системами с различными аппаратными и программными платформами под управлением различных операционных систем в разных технологических средах.

Вторая тенденция — во многих системах формируются встроенные хранилища сообщений и операционных статистических данных о деятельности организации, что обеспе-

чивает оперативное получение необходимой информации соответствующим контрольно-надзорным органам.

Третья тенденция — обеспечение достоверной и полной информацией проверяющих органов в реальном масштабе времени. Данное направление не только облегчает работу контрольно-надзорных органов, но и содействует стабильному развитию бизнеса.

Четвертая особенность — использование встроенных аналитических систем в информационных системах с большими базами данных.

Пятая тенденция — интеграция интернет-технологий с системами управления базами данных.

Среди основных характеристик информационных контрольно-надзорных систем нового поколения прежде всего следует назвать главное: они изменяют способ осуществления пользователями необходимой работы. На наш взгляд, основные свойства этих систем можно охарактеризовать так:

- данная система способна предоставлять пользователю всю необходимую информацию в наиболее удобном для него формате через выбранный пользователем канал доступа. Сегодня уже недостаточно обеспечить доступ к системе через персональный компьютер. В современном мире необходимы также веб- и мобильный доступы;
- доступ ко всем типам данных. Система должна быть способна обеспечивать доступ ко всем типам данных, включая структурированные данные, информационный контент (текст, графические изображения и т. п.), а также информацию, собираемую с различных устройств и различных баз данных;
- действия на основе полной информации. Применение инновационных методов способствует принятию качественно обоснованных решений и выполнению необходимых действий на основе анализа всей необходимой информации.

Приложения должны не только обеспечивать поддержку используемых в настоящее время устройств и интерфейсов,

но и быстро и без особых усилий предоставлять решения, которые смогут поддерживать новые устройства и интерфейсы без снижения качества работы пользователей. Кроме того, современные приложения должны быть хорошо масштабируемыми, чтобы обеспечить необходимую производительность работы по мере увеличения объемов выполняемой пользователями работы.

Чтобы добиться гибкости в удовлетворении потребностей конечных пользователей, необходимо выполнение ключевого требования: логика, относящаяся к пользовательскому интерфейсу, должна быть отделена от определяющего функциональность приложения кода и от данных. Независимость этих элементов друг от друга означает возможность изменения или добавления только одного из них без воздействия на другие части приложения.

Следует отметить, что такая трехуровневая модель (логика пользовательского интерфейса, код и данные) вовсе не нова. Однако введение в практику новых способов взаимодействия с приложениями (например, с использованием сенсорного дисплея вместо компьютерной клавиатуры или мыши) делает эту модель еще более актуальной, чем прежде, особенно в том, что касается отделения логики интерфейса от бизнес-логики и данных.

При общем рассмотрении существуют три основных типа данных: структурированные данные, неструктурированные данные и данные о событиях (событийные данные).

Инновационные приложения должны быть способны обеспечивать поддержку принятия обоснованных решений и выполнения необходимых действий на основе полученной информации. Это может быть достигнуто путем выполнения постоянного бизнес-цикла, состоящего из следующих этапов:

1) приложение должно быть способно получать данные в соответствующем формате от различных пользователей, а также из систем, устройств и т. п.;
2) полученные данные нужно совместно использовать внутри организации, очистив их от ненужного и сделав их доступными для пользователей;

3) данные должны быть надлежащим образом обработаны приложением, чтобы быть пригодными для дальнейшего использования. Это означает, что приложение должно «понимать» все данные, независимо от их типа (иметь возможность обрабатывать структурированные, неструктурированные и событийные данные).

После этого начинается следующий этап: приложение должно предоставить возможность пользователям работать с информацией, извлеченной из полученных данных.

Кроме того, часто бывает нужно знать последовательность учитываемых событий, чтобы иметь возможность их должным образом анализировать. Это означает, что может возникнуть потребность в хранении событийных данных с временными метками.

Следует отметить, что разработать с нуля принципиально новый информационный проект, который будет функционален при осуществлении контрольно-надзорной деятельности во всех областях, достаточно сложно. Иными словами, требуется создание федеральной базы данных[1], содержащей информацию о физических лицах, находящихся на территории Российской Федерации, которая заменит ЕГРН, ЕГРИП и ЕГРН, превзойдет их набором сведений, к которым органы исполнительной власти будут иметь мгновенный доступ и которая в дальнейшем станет использоваться при реализации иных функций государства.

Приведем свойства, необходимые для создания современных информационных систем контрольно-надзорных органов исполнительной власти.

1. Высокая надежность, восстанавливаемость и производительность применительно к бизнес-процессам длительного выполнения.

2. Общее хранилище сообщений и метаданных, дающее возможность ускоренной интеграции, быстрого внедрения, упрощенного управления и большей расширяемости приложений.

[1] Рабочее название — «Единый государственный реестр физических лиц» (ЕГРФ).

3. Обеспечение объектного представления различных моделей программирования и форматов данных.

4. Быстрая разработка композитных приложений посредством абстракции логики и данных.

5. Применение самых современных инструментов и технологий разработки для доступа к существующим данным и функциональности, чтобы обеспечить возможность их многократного использования компонентов и простой расширяемости для включения в будущие объектные модели и технологические инфраструктуры.

6. Упрощение и ускорение моделирования и автоматизации бизнес-процессов для удовлетворения потребностей бизнес-аналитиков и разработчиков.

7. Реализация любых интеграционных сценариев, используя кодирование или визуальные и XML-средства для создания бизнес-процессов, бизнес-правил, правил преобразования данных, сокращающих время обучения пользователей и ускоряющих разработку соответствующих решений.

8. Возможность выполнения преобразования с помощью простых формул или подстановок из внутренних или внешних таблиц данных.

9. Проведение компонентного тестирования для проверки правильности преобразования данных до завершения проекта внедрения.

10. Предоставление возможности бизнес-аналитикам сконцентрироваться не на программировании, а непосредственно на конкретном бизнес-процессе.

11. Разработка интеграционных бизнес-процессов и бизнес-процессов управления потоками работ, используя визуальные и XML-средства или кодирование.

12. Возможность простой настройки и изменения точек принятия решений бизнес-аналитиками и вспомогательным персоналом в рамках исполняемых бизнес-процессов.

13. Предоставление возможности разработчикам сосредоточиться на новых IT-проектах благодаря отсутствию необходимости внесения изменений в решения, разработанные в рамках прежних проектов.

14. Хранение сообщений и метаданных во встроенной базе данных для обеспечения получения информации о бизнес-процессах и о работе системы.

15. Мгновенное получение информации о бизнес-событиях и изменениях ключевых показателей производительности.

16. Использование графических информационных панелей для поддержки своевременных и обоснованных управленческих решений.

17. Возможность многократного управления потоками работ в любом бизнес-процессе.

18. Простое включение сложных ручных операций в композитные приложения с учетом географических, технологических и функциональных аспектов.

19. Отделение выполняемых пользователем настроек бизнес-процессов от бизнес-логики для более быстрой и надежной разработки приложений.

20. Готовые инструменты для интеграции с широким спектром приложений, базами данных и технологиями.

21. Быстрое расширение существующих и создание новых адаптеров с использованием среды разработки, наследования объектов веб-сервисов для упрощения разработки приложений.

22. Применение общих характеристик во всех адаптерах для упрощения интеграции и обеспечения надежной работы и управления интегрированными приложениями.

23. Двунаправленная поддержка XML веб-сервисов и других стандартных форматов передачи сообщений, а также стандартов обмена данными в секторах финансовых услуг, телекоммуникаций и др.

24. Связуемость с другими системами, поддерживающими те же стандарты.

25. Возможность применения навыков разработки, приобретенных во время создания приложений с использованием тех же стандартов в рамках других проектов.

26. Получение в реальном времени всей необходимой информации о бизнес-процессах и характеристиках работы системы.

27. Быстрое диагностирование и устранение проблем.

28. Возможность применения любого инструмента для запросов и генерации отчетов на основе информации, содержащейся в хранилище сообщений, для проведения информационного аудита и прочих задач администрирования.

Кроме того, должны получить законодательное закрепление следующие положения:

1. Обработка данных физических лиц должна осуществляться в целях, установленных законами, подзаконными нормативными правовыми актами, положениями, учредительными или иными актами, регулирующими отношения, связанные с формированием и использованием единой базы данных.

2. Обработка указанных данных должна осуществляться открыто и прозрачно с применением средств и способов, которые отвечают целям такой обработки.

3. Субъект указанных данных должен быть извещен о начале обработки его данных.

4. Обрабатываемые данные должны быть точными, достоверными и обновляться по мере изменения этих данных.

5. Источниками сведений о физическом лице могут быть только выданные на его имя документы, подписанные им документы, сведения, которые лицо предоставляет о себе в заявительном порядке, а также иные достоверные данные.

6. Обработка данных должна осуществляться в порядке, установленном законодательством.

7. Не допускается обработка данных о физическом лице без его уведомления, кроме случаев, определенных законом, и только в интересах национальной безопасности, экономического благосостояния и соблюдения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

8. Данные о физическом лице обрабатываются после аутентификации физического лица, которому они принадлежат, в разумные сроки.

9. Обработка данных, составляющих и включаемых в базу данных в исторических, статистических или научных целях, не допускается.

10. Порядок включения данных о физическом лице в единую базу данных, а также порядок и процедура обработки данных, составляющих базу данных, должны быть установлены федеральным органом государственной власти, к полномочиям которого относится ведение единой базы.

Для создания Единого государственного реестра физических лиц, а в дальнейшем и Единого государственного реестра необходимо решить следующие задачи:

1. Принять федеральный закон «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации», предусматривающий выдачу гражданам России электронного идентификатора — электронного паспорта, который станет ключевым элементом новой информационно-справочной, а в последующем информационно-коммуникационной системы.

2. Закрепить в законе право гражданина отказаться от использования электронных идентификаторов личности (право на цифровое самоопределение) в пользу традиционных бумажных паспортов.

3. Принять Регламент по работе с Единым государственным реестром физических лиц, который определит порядок доступа к содержащимся в нем сведениям, а также категории доступа, т. е. какие именно сведения доступны тому или иному государственному органу.

4. Принять федеральный закон, который решит терминологическую проблему, определив, что такое «контроль», «надзор», «государственный контроль», «государственный надзор», «муниципальный контроль», «муниципальный надзор», а также определит, какая совокупность данных позволяет исчерпывающим образом идентифицировать физическое лицо. Проект закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» ничего из вышеназванного не делает, его текст оставляет желать лучшего и требует существенной доработки. Практически в каждой статье есть противоречия и неточности.

Использование обязательных систем учета и принуждение граждан к предоставлению о себе сведений для включения в базу данных угрожают установлением тотального над-

зора государства над личностью. В связи с этим должно быть выполнено требование о предоставлении альтернативы для тех членов общества, которые не желают входить в «новую идентификационную систему», должно быть гарантировано право на «цифровое самоопределение». Оно может быть определено как право индивидуума решать, каким образом идентифицировать свою личность, какой информации о человеке следует быть переданной другим и при каких обстоятельствах. В то же время должен быть определен тот минимум информации, который в обязательном порядке будет находиться в базе данных.

Анализ ведомственно-территориальной структуры контрольно-надзорных органов исполнительной, а также предметной деятельности соответствующих органов

1. Соотношение территориальной и ведомственной юрисдикций

Функционирующая в настоящее время структура контрольных органов исполнительной власти основывается на сочетании территориальной и ведомственной основ организации работы. На уровне субъектов Российской Федерации осуществляется одновременное сочетание разноконтурных сфер полномочий органов публичной власти (контроль по линии отраслевых ведомств и контроль со стороны органов власти, действующих на различных уровнях публичной власти — федеральный уровень, уровень субъекта Российской Федерации и муниципальный уровень). Столь сложная система координации контрольно-надзорной деятельности приводит к разбалансированному выполнению общегосударственных публичных функций, повышению рисков недостижения поставленных целей, дублированию целого ряда действий.

Четкое разграничение предметов ведения и полномочий в сфере контроля и надзора между федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти

субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления является актуальным и востребованным, но вместе с тем труднодостижимым.

Вывод: разграничение полномочий в федеративной системе предполагает фиксацию полномочий исходя из концептуально разрешенного соотношения принципов централизации и децентрализации в современной России. В основе же административного делегирования лежит совершенно иной принцип — субсидиарности (дополнительности). Реализация предлагаемого перераспределения соответствует неоднократно публично озвученным целям рассредоточения (децентрализации) избыточных государственных полномочий как одного из способов оперативного решения возникающих вопросов на местах.

2. Субсидиарная модель контрольно-надзорных полномочий

Передача полномочий без учета указанных выше обстоятельств постепенно приводит к замене федеративного устройства элементами, присущими унитарному управлению.

Полномочия передаются при наличии государственных задач, которые подлежат решению в обязательном порядке для достижения целей публичного характера наиболее оптимальным способом. Данный подход нашел прямое закрепление в российском бюджетном законодательстве, в котором принцип субсидиарности рассматривается как инструмент, обеспечивающий максимальную близость органов власти, реализующих расходные полномочия, к потребителям соответствующих бюджетных услуг. Субсидиарность выступает здесь в качестве инструмента оптимального распределения компетенций.

В соответствии с основами теории правления компетенция, предоставляемая определенному иерархическому уровню, должна охватывать проблемы, которые соответствуют исключительно ее предельному объему ответственности. Поэтому решения должны приниматься на тех правительственных уровнях, которые не выше, чем это необходимо для осуществления данной конкретной функции.

Под субсидиарной (вспомогательной) моделью реализации контрольно-надзорных полномочий следует рассматривать особый способ организации деятельности субъектов контрольно-надзорных мероприятий, при котором решения принимаются органом, максимально приближенным к решению проблемы (органом власти соответствующего уровня), с возможностью присоединения (дополнения) к ее решению органа публичной власти другого уровня с целью повышения эффективности общего конечного результата.

Выводы: с учетом сказанного представляется уместным положения проекта федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» о контроле, которые предусматривают возможность наделения органов местного самоуправления полномочиями по осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствии с «законами субъектов Российской Федерации о передаче полномочий» (ч. 4 ст. 10).

В ежегодном сводном докладе о состоянии государственного контроля (надзора), муниципального контроля (надзора) должна быть отражена, в частности, «оценка возможности передачи полномочий по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) органам государственной власти субъектов Российской Федерации» (ч. 11 ст. 14).

3. Юрисдикционные полномочия контрольно-надзорных органов и недопустимость споров о подведомственности

При всем желании четкого правового определения предметов ведения и компетенции соответствующих контрольно-надзорных органов добиться абсолютно определенного решения на длительный период времени представляется объективно невозможным ввиду постоянного изменения и развития систем общественных и экономических отношений, структур и полномочий органов власти. Следствием этого становятся: избыточная правовая регламентация (бюрократизация практической деятельности); дублирование полномочий (проведение проверок в отношении одного и того же предмета и объекта различными контролирующи-

ми органами власти); недостижение целей проверок (неэффективность деятельности органов власти в целом).

Дополнительным элементом, препятствующим реализации целей контрольно-надзорных мероприятий, являются споры о подведомственности, возникающие в процессе осуществления контрольно-надзорной деятельности. Юридическое изложение в правовых актах юрисдикционных полномочий контрольно-надзорных органов в некоторых случаях не позволяет однозначно определить конкретный вид органа, уполномоченного рассматривать жалобы и обращения, поступившие от юридических и физических лиц с просьбой провести соответствующую проверку. В конечном счете это зачастую приводит к межведомственному «обмену» обращениями между уполномоченными органами с указанием, что рассмотрение соответствующего обращения о проведении проверки не находится в его компетенции. В результате первичное обращение от частного (юридического или физического) лица все это время остается без ответа по существу, что также влечет за собой вред общественно-экономическим отношениям, снижает эффективность пресекательной функции правового регулирования и эффективность правового воздействия в целом.

Выводы и предложения: решение указанной проблемы подведомственности также возможно с помощью конструкции субсидиарности в деятельности контрольно-надзорных органов: проверка, начатая органом власти одного уровня публичной власти (или территориального деления), может быть продолжена контрольно-надзорным органом другого уровня. Представляется возможным в качестве аналогии права использовать (в соответствующей части) элементы процессуального института «недопустимости споров о подсудности».

Справочно: при решении указанных вопросов следует учесть положительные результаты работы инспекторских групп — «объединенных региональных инспекций по проведению комплексных проверок, когда смежные виды надзора объединяются в единые инспекторские группы, инспекторские региональные ведомства (в Москве и Ульяновской

области)»[1]. Использование объединенных инспекторских групп сокращает количество проверяющих субъектов, а также количество самих проверок.

Риск-ориентированный подход

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

Федеральным законом от 13.07.2015 № 246-ФЗ в Закон № 294-ФЗ введена ст. 8.1, которой предусмотрена необходимость применения контрольно-надзорными органами риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов контроля (надзора), определяемых Правительством Российской Федерации. И несмотря на то что внедрение в практику контрольно-надзорной деятельности риск-ориентированной модели — это ключевая идея законопроекта «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации», риск-ориентированная модель как концептуальное направление деятельности контрольно-надзорных органов планируется внедрять уже в рамках Закона № 294-ФЗ. Однако следует заметить, что положения Закона № 294-ФЗ в части риск-ориентированного подхода при осуществлении контроля (надзора) будут применяться только с 1 января 2018 г. Исключение составят отдельные виды контроля (надзора), в рамках которых ориентированный подход будет осуществляться до 1 января 2018 г. Перечень таких отдельных видов контроля (надзора) определит Правительство Российской Федерации.

[1] http://open.gov.ru/gov_commission/news/5512284/

Кроме того, ст. 2 дополнена п. 4.1, где введено понятие производственного объекта, под которым понимаются территории, здания, помещения, сооружения, оборудование, устройства, иные подобные объекты, транспортные средства, используемые юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении своей деятельности.

Введение предложенного в проекте федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» риск-ориентированного подхода в качестве обоснования контрольных мероприятий, бесспорно, является положительным элементом. Вместе с этим следует более четко обозначить сферы применения данного метода планирования, в частности:

1) возможность (или недопустимость) его распространения на государственный финансовый контроль, в рамках которого проверяются не частные (корпоративные) юридические лица, но само государство, его институты, элементы, в том числе имеющие статус юридического лица.

Наличие статуса юридического лица у представителей публичного права (органов государственной власти и местного самоуправления, различных видов государственных и муниципальных учреждений) предполагает, с одной стороны, субъектное равенство участников (особенно, если речь идет об участии в гражданских правоотношениях), с другой стороны, совершенно объективно накладывает известные особенности функционирования указанных субъектов, продиктованные исполнением требований бюджетного законодательства. В этом смысле использование исключительно риск-ориентированного подхода в сфере финансово-бюджетной деятельности нуждается в дополнительной проработке и обосновании;

2) использование риск-ориентированного подхода и его доля в плановых и неплановых проверках. Степень использования данного подхода при проведении плановых проверок нуждается в содержательной корреляции с обоснованием причин и условий проведения плановых проверок: включение соответствующих объектов и предметов контроля в хро-

нологическую матрицу проверочных мероприятий предполагает использование иных, нежели риск-ориентированных, факторов контроля, например стратегические планы и приоритеты (завершение определенных длительных операций или функций по предоставлению соответствующих услуг, окончание строительства, сдача объекта в эксплуатацию и проч.).

Указанное обстоятельство необходимо учитывать также в связи с тем, что причиной внеплановых проверок органов власти может быть установление наличия (или отсутствия) конкретного нарушения без учета потенциальных рисков причинения вреда;

3) использование риск-ориентированного подхода для избежания коррупционного элемента. С 2010 г. Генпрокуратурой РФ выявлено более 8 тыс. незаконных ревизий и 150 тыс. нарушений со стороны проверяющих. Во всех случаях основной целью ревизоров становились не получение задолженностей, а остановка деятельности предприятия. Главная проблема даже не в том, что внеплановая проверка серьезно мешает работе организации (потому что она не способна ликвидировать юридическое лицо), а в том, что государственные структуры, например Роспотребнадзор, Ростехнадзор, используются для удовлетворения частного интереса, а их сотрудники оказываются вовлеченными в коррупционную деятельность, что негативно сказывается как на имидже самого органа, так и государственного аппарата в целом, подрывает доверие к государственному служащему и правоохранительной системе.

Для того чтобы избежать внеплановых проверок, инициируемых заказами недоброжелателей, необходимо ввести обязательность аргументации обстоятельств, на которые ссылается лицо, «заказывающее проверку»; штраф, налагаемый на лицо, если информация о нарушениях не подтвердилась, а также вводимый для лица определенный срок, в течение которого лицо не имеет права повторно обращаться в проверяющие органы с просьбой провести проверку.

Кроме того, видится целесообразным принятие решения о проведении внеплановой проверки не непосредствен-

ным начальником ревизора, а вышестоящим руководителем по представлению непосредственного руководителя, что способствует более взвешенному принятию решения.

Хочется отметить, что в настоящее время существует положительный опыт внедрения риск-ориентированного подхода к проверкам, организуемым МЧС России. В результате министерство практически вывело предприятия малого и среднего бизнеса из сферы своей контрольно-надзорной деятельности в связи с небольшим уровнем рисков их деятельности и сконцентрировалось на крупных производственных предприятиях. Кроме того, МЧС России уже достаточно давно применяет такую форму подтверждения уровня пожарной опасности объекта, как декларация. Представляется, что декларирование рисков должно стать разумной моделью для новой системы контрольно-надзорной деятельности.

Частные случаи реализации модели контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

1. О возможности (субсидиарного) участия сотрудников органов власти в контрольно-надзорных мероприятиях, проводимых Прокуратурой Российской Федерации

Федеральный закон от 17.01.1991 № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации» определяет исключительное положение органов прокуратуры в системе иных контрольных и надзорных органов Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом Прокуратура Российской Федерации представляет собой единую федеральную централизованную систему органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. При этом, как указывает Конституционный Суд Российской Федерации, во взаимоотношениях с другими государственными органами, осуществляющими функции государственного контроля

(надзора), Прокуратура Российской Федерации занимает координирующее положение, что обусловливается наличием:

а) специального правового регулирования порядка реализации ею надзорных функций (на которые не могут быть автоматически распространены общие подходы к организации и проведению специального (ведомственного) государственного контроля (надзора), в том числе в части определения плановости, предмета контрольно-надзорной деятельности, полномочий осуществляющих ее субъектов, степени правовой детализации процедурных условий);

б) особого организационно-кадрового механизма, призванного обеспечивать реализацию функции надзора за исполнением законов в системе органов прокуратуры лицами, имеющими высокую правовую квалификацию, и не требует детальной регламентации порядка реализации ими надзорных функций, более необходимой в отношении других видов государственного контроля (надзора).

Вместе с тем контрольно-надзорные мероприятия не должны быть для проверяемых организаций «чрезмерно обременительными и необоснованно препятствовать их нормальной деятельности». Также Конституционный Суд Российской Федерации указывает, что «право требовать для наиболее рациональной организации и своевременного завершения надзорных мероприятий выделения представителей (сотрудников) иных государственных органов... само по себе не дает оснований органам прокуратуры проводить совместные проверки, увеличивая тем самым в обход действующего законодательства число проверок, которые могут быть проведены в отношении некоммерческой организации в рамках федерального государственного надзора за ее деятельностью».

Более того, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, «привлечение прокурором представителей (сотрудников) органа, уполномоченного на осуществление федерального государственного надзора, к участию в проверке исполнения законов обусловлено не-

обходимостью придания этим сторонним лицам правового статуса специалистов, компетентных в решении вопросов, которые возникли или могут возникнуть в ходе прокурорской проверки, и не влечет изменение ее характера как проводимой именно в порядке реализации органами прокуратуры возложенных на них функций прокурорского надзора. При этом участие в проведении прокурорской проверки представителей (сотрудников) других государственных органов допускается именно в целях осуществления вспомогательных (экспертно-аналитических) функций и не предполагает самостоятельного осуществления ими проверочных действий в интересах соответствующих государственных органов, равно как и иных отступлений от установленных законодательством ограничений периодичности проводимых ими плановых контрольных мероприятий в отношении некоммерческих организаций».

Данный вывод «не исключает установления правового регулирования, в рамках которого возможно осуществление органами прокуратуры и иными государственными органами, на которые возложены функции государственного контроля (надзора), согласованных (совместных) контрольно-надзорных мероприятий с соблюдением предъявляемых к соответствующим государственным органам специального (ведомственного) государственного контроля (надзора) требований».

Субсидиарное исполнение контрольно-надзорных полномочий органами государственного и муниципального контроля совместно с органами прокуратуры позволит избежать проведения повторных (аналогичных) проверок по объектам и предметам контроля, т. е. исключить возможное дублирование со стороны органов исполнительной власти и местного самоуправления.

2. Об установлении административной ответственности должностных лиц органов, осуществляющих функции государственного (муниципального) контроля (надзора)

Несмотря на то что согласно положению ст. 12 Конституции Российской Федерации и ч. 4 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» от 06.10.2003 № 131-ФЗ органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, но это не освобождает их должностных лиц от обязанности соблюдать законы Российской Федерации, которые имеют верховенство на всей ее территории.

Законность состоит не только в ненарушении правовых норм, но и в неотвратимости наказания за допущенные нарушения. Уверенность в том, что виновное лицо обязательно понесет ответственность за содеянное и в конечном счете ее воплощение в жизнь, являются гарантиями указанного принципа. В связи с этим не вызывает сомнения актуальность рассматриваемой проблемы привлечения к административной ответственности должностных лиц как государственных органов, так и органов местного самоуправления.

Должностные лица органов местного самоуправления подлежат административной ответственности в соответствии с положениями ст. 2.4 КоАП РФ, которая говорит о случаях привлечения к административной ответственности должностных лиц. При этом в примечании к данной статье дается определение понятия «должностное лицо». Закон относит к нему не только лицо, наделенное властно-распорядительными полномочиями, а также выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, но и в органах местного самоуправления.

Должностные лица органов местного самоуправления «относятся к специальным субъектам административной ответственности, так как они занимают определенное служебное положение. Соответственно, они привлекаются к ответственности как лица, которые совершили административные правонарушения в рамках исполнения должностных обязанно-

стей либо по выборной муниципальной должности, либо по муниципальной должности муниципальной службы»[1].

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в качестве субъекта административной ответственности по целому ряду составов правонарушений называет должностных лиц органов местного самоуправления. Так, например, согласно ч. 2 ст. 5.3 КоАП Российской Федерации непредставление государственными органами, органами местного самоуправления, а также должностными лицами указанных органов и организаций в избирательную комиссию, комиссию референдума сведений и материалов, запрашиваемых комиссией в соответствии с законом, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от одной тысячи до одной тысячи пятисот рублей. Нормы об ответственности должностных лиц органов местного самоуправления также содержатся в ст. 5.36, ч. 2 ст. 8.28.1, 13.19.2, 14.9 КоАП РФ и целом ряде его других статей. Анализ санкций указанных норм позволяет сделать вывод о том, что в качестве меры ответственности к должностным лицам органов местного самоуправления обычно применяются следующие виды административных наказаний: предупреждение, административный штраф, дисквалификация[2].

Акцентируя внимание на административной ответственности должностных лиц органов государственного контроля (надзора), органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, осуществляющих контрольные функции требований законодательства о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле, следует отметить, что в отношении указанных лиц распространяется действие ст. 19.6.1 КоАП РФ.

Кроме того, ужесточена административная ответственность должностных лиц за умышленное невыполнение

[1] *Заболотских Е. М.* Ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления: научно-практ. пособие. М., Проспект, 2011.

[2] См. там же.

требований прокурора, вытекающих из его полномочий, установленных федеральным законом, а равно законных требований следователя, дознавателя или должностного лица, осуществляющего производство по делу об административном правонарушении. Для указанных должностных лиц в качестве альтернативного вида административного наказания за совершение названного правонарушения предусматривается дисквалификация на срок от шести месяцев до одного года.

Выводы: требуется дальнейшая работа в области совершенствования законодательства об административных правонарушениях. Разнообразие и усложнение общественных отношений на сегодняшний день диктуют необходимость включения в КоАП РФ новых составов административных правонарушений, ранее им не предусмотренных.

3. О специфике функционирования модели организации контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях в финансово-бюджетной сфере

В частности, в соответствии с действующим законодательством в сфере финансового контроля и в отношении одного и того же предмета проверки могут быть одновременно проведены органами государственной власти: 1) внутренний финансовый контроль; 2) внутренний финансовый аудит; 3) внутренний государственный финансовый контроль; 4) внутренний государственный финансовый аудит; 5) внешний финансовый государственный контроль; 6) внешний финансовый государственный аудит.

Отсутствие четкого разграничения контрольных функций (внутренних и внешних, а также слабая законодательная различимость аудита и контроля), комплексного взаимодействия между различными органами, осуществляющими финансовый контроль, приводит к дублированию и дезинтеграции в деятельности этих субъектов, увеличивает нагрузку на субъекты проверок.

Анализ организации внутреннего финансового контроля[1] показал, что контрольные процедуры встраиваются в систему финансово-хозяйственных операций и осуществляются непрерывно путем проверки оформления документов, анализа отчетной информации, авторизации операций и ряда других контрольных действий. Осуществление внутреннего финансового контроля способствует получению главными администраторами оперативной информации о качестве своей финансовой деятельности и позволяет предупреждать или в максимально сжатые сроки устранять выявленные нарушения и недостатки до проявления их негативных последствий.

Оценивать надежность внутреннего финансового контроля призван внутренний финансовый аудит. Среди основных целей указанного аудита подготовка рекомендаций и предложений по повышению экономности и результативности использования финансовых ресурсов исполнительных органов власти. При этом гарантией объективности выводов, формулируемых субъектами аудиторской деятельности, является обеспечение ее функциональной независимости. Принципиально важно, чтобы внутренний аудит осуществлялся структурными подразделениями главного администратора или его уполномоченными должностными лицами, подчиняющимися непосредственно и исключительно руководителю.

Несмотря на различия в функциях и статусе, органы внешнего и внутреннего государственного контроля, а также главные администраторы в части исполнения контрольно-ауди-

[1] Анализ проведен в рамках подготовки аналитических материалов к семинару-совещанию руководителей контрольно-счетных органов субъектов РФ, входящих в состав Центрального федерального округа, по теме: «Практика реализации полномочий контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации по оценке осуществления главными администраторами бюджетных средств внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита. Взаимодействие органов внешнего и внутреннего государственного финансового контроля на уровне субъектов Российской Федерации» // www.ksp-vrn.ru.

торских полномочий имеют одинаковые объекты контроля и одну общую задачу — обеспечить законное и эффективное использование государственных финансовых ресурсов. В связи с этим возникают риски проведения контрольных мероприятий на одних и тех же объектах по очень близким между собой вопросам. Это значительно снижает эффективность всей системы контроля в целом. Поэтому дальнейшее совершенствование контрольной деятельности в финансово-бюджетной сфере должно быть направлено на более четкое разграничение направлений работы субъектов контроля и создание механизмов их взаимодействия.

Проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» отчасти затрагивает вопросы внутренней контрольной деятельности. В случае реализации его положений вопросы взаимодействия, дублирования, распределения полномочий и разграничения компетенций приобретают дополнительный межотраслевой и межведомственный характер.

4. Элементы публичного общественного контроля в модели организации контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях

Федеральный закон от 21.07. 2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» не только устанавливает правовые основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, но также иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия.

Закон не раскрывает понятие «иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия». Также положения закона не дают однозначного понимания о том, каким образом будет сопряжена указанная деятельность с исполнением полномочий органов государственной власти и местного са-

моуправления в сфере реализации ими контрольно-надзорных полномочий: будет ли за основу взята конструкция деятельности, принятая для саморегулируемых организаций, либо речь может идти о делегировании определенных контрольно-надзорных полномочий органов публичной власти субъектам общественного контроля. Федеральный закон «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» также не затрагивает данные вопросы.

Заключение

Рекомендации:

1. Используемый в нормативных актах категориальный аппарат не позволяет произвести внятного отграничения контрольных от надзорных мероприятий. Фрагментарное использование результатов научных трудов в сфере управления не является системным, что влияет на качество законодательного материала и в конечном счете сказывается на эффективности практической деятельности органов публичной власти при осуществлении ими соответствующих функций.

2. Сформулировать законодательные определения понятий «контроль», «надзор», «аудит» и «мониторинг»; при этом лексическое содержание понятий должно прежде всего указывать на предметные различия каждого из видов деятельности, используемых в ходе проверочных мероприятий.

3. Предусмотреть возможность определения действий контрольно-надзорных органов исполнительной власти в отношении частных физических и юридических лиц как реализацию государственной функции с распространением соответствующих требований ее осуществления: режима открытости, прозрачности, положительной императивности, исключения избыточной дискреции и т. п.

4. Унифицировать способы, методы и формы реализации контрольно-надзорных мероприятий, что позволит повысить эффективность деятельности должностных лиц, осуществляющих контрольно-надзорные мероприятия. Данная унификация должна быть основана на дальнейшем развитии

принципов, заложенных в Законе № 294-ФЗ. Исходя из того что Закон № 294-ФЗ не дает четкого ответа на вопрос о пределах проведения проверки ранее выданного предписания, считается необходимым внесение изменений в п. 1 ч. 2 ст. 10 Закона № 294-ФЗ (истечение сроков исполнения предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами).

5. Разработать системы оценки рисков и потенциальной опасности видов экономической деятельности, и порядка ее использования при планировании контрольных мероприятий.

6. В целях предотвращения негативных последствий, связанных с дублированием проводимых мероприятий, и повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности:

1) обеспечить четкое разграничение предметов ведения и контрольно-надзорных полномочий соответствующих органов публичной власти;
2) установить жесткую регламентацию возможности, а также процедур проведения государственного контроля и надзора в отношении одного объекта одновременно органами государственной власти и местного самоуправления;
3) определить возможность и допустимость субсидиарного делегирования контрольных полномочий между контрольно-надзорными органами различного уровня (ведомственного и территориального). Внедрение субсидиарной модели позволит найти эффективное соотношение собственных, совместных и делегированных полномочий, а также исключить проблемы, связанные с определением подведомственности объектов и предметов контрольно-надзорной деятельности. Для этих целей следует определить сферы: а) исключительных контрольно-надзорных полномочий органа власти соответствующего уровня; б) совместных полномочий и в) субсидиарных.

7. Требуется детально проработать критерии для составления плана проверок с учетом риск-ориентированного подхода, отграничив от ситуаций, когда проверка является обязательной в силу характеристик объекта контроля. В случае объективной невозможности четкого определения периодичности контрольно-надзорных мероприятий необходимо определить максимальные интервалы в хронологии таких проверок (один раз в год; один раз в три года и т. п.).

8. Для организации межведомственного взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления с прокуратурой необходимо признать возможность привлечения сотрудников указанных органов к участию в проверочных мероприятиях, проводимых прокуратурой при соблюдении следующих условий:

- определение правового статуса специалиста исключительно в целях осуществления вспомогательных (экспертно-аналитических) функций;
- безусловное исключение возможности самостоятельного осуществления проверочных действий;
- лимитированность (ограниченность) по времени участия в проводимых проверочных мероприятиях;
- участие в проведении проверок исполнения законов организацией в пределах определенного предмета конкретной проверки;
- не допускать «иных отступлений от установленных действующим законодательством порядка и периодичности проводимых уполномоченными органами государственного контроля (надзора) плановых мероприятий».

Реализация представленных предложений позволит коррелировать исполнение норм действующего законодательства и исполнение правомочия прокурора «требовать в необходимых случаях выделения специалистов для выяснения возникших вопросов» (Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 04.10.2013) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина»).

9. Исследования ученых-правоведов в области административных правонарушений и в дальнейшем будут акту-

альными, поскольку зачастую именно благодаря им происходит обнаружение пробелов в законодательстве. В свою очередь законодатель, принимая за основу их предложения, вносит соответствующие поправки и дополнения в действующие нормы. Взаимодействие именно в таком ключе является наиболее оптимальным и способствует как можно скорейшему совершенствованию законодательства.

10. Законодательного решения требует вопрос о наиболее рациональном и эффективном участии (либо взаимодействии) между органами государственной власти и местного самоуправления с элементами публичного общественного управления в сфере реализации контрольно-надзорных полномочий.

11. Приложения должны не только обеспечивать поддержку используемых в настоящее время устройств и интерфейсов, но и быстро и без особых усилий предоставлять решения, которые смогут поддерживать новые устройства и интерфейсы без снижения качества работы пользователей. Современные приложения должны быть хорошо масштабируемыми, чтобы обеспечить необходимую производительность работы по мере увеличения объемов выполняемой пользователями работы.

Чтобы добиться гибкости в удовлетворении потребностей конечных пользователей, необходимо выполнение ключевого требования: логика, относящаяся к пользовательскому интерфейсу, должна быть отделена от определяющего функциональность приложения кода и от данных. Независимость этих элементов друг от друга означает возможность изменения или добавления только одного из них без воздействия на другие части приложения. Введение в практику новых способов взаимодействия с приложениями (например, с использованием сенсорного дисплея вместо компьютерной клавиатуры или мыши) делает модель еще более актуальной, чем прежде, особенно в том, что касается отделения логики интерфейса от бизнес-логики и данных.

12. Использование риск-ориентированного подхода в формировании плана проверок требует детальной проработки критериев, а также определения доли его использования

в контрольно-надзорной деятельности в финансово-бюджетной сфере.

Необходимо определить приемлемое для большинства субъектов контрольно-надзорной деятельности в финансовой сфере содержание принципов и механизмов взаимодействия. Это значительно повысило бы эффективность системы государственного финансового контроля в целом. В целях решения вопросов организации эффективного функционирования систем внешнего и внутреннего финансового контроля представляется целесообразным использовать рекомендации Международной организации высших органов финансового контроля (ИНТОСАИ), в том числе в стандарте Координации и взаимодействия между высшим органом аудита и внутренними аудиторами в государственном секторе (INTOSAIGOV 9150) и Рекомендациях по стандартам внутреннего контроля в государственном секторе (INTOSAIGOV 9100).

В частности, возложить на соответствующие органы финансового контроля обязанность предпринимать необходимые действия для исключения потенциальных рисков (искажений результатов работы), связанных с возможностью: а) возникновения конфликта интересов; б) размывания границ ответственности; в) необоснованного оперирования методологией, содержащейся в различных профессиональных стандартах и требованиях нормативных правовых актов; г) неучета объективных ограничений и различий в целях, задачах и предмете деятельности субъектов внешнего и внутреннего контроля; д) нарушения профессиональных стандартов этики.

13. Целесообразно рассмотреть вопрос о возможности передачи ряда («нестратегических») контрольно-надзорных полномочий субъектам общественного контроля, которые в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» наделены правами осуществления общественного контроля в отношении органов и организаций, осуществляющих отдельные публичные полномочия.

14. В настоящее время разработан проект федерального закона «О государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации». Основная идея законопроекта заключается в создании правовой основы для формирования единой системы государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации, обеспечивающей организацию и эффективное функционирование контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Целью законопроекта является установление базовых, системообразующих правил организации и осуществления государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации. Принятие законопроекта будет способствовать в целом совершенствованию государственного и муниципального управления, модернизации отечественной экономики, развитию добросовестной конкуренции, предотвращению коррупции и других злоупотреблений в органах государственной власти и местного самоуправления.

15. После принятия федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» необходимо приступить к реализации системы профессионального развития государственных гражданских служащих федеральных контрольно-надзорных органов. Необходимо определить головное образовательное учреждение высшего образования, отвечающее за разработку и реализацию проекта по профессиональному развитию государственных служащих федеральных контрольно-надзорных органов при переходе на риск-ориентированные методы контрольной и надзорной деятельности. При этом наделить его следующими полномочиями:

– аккредитация (согласование) всех учебных планов и программ профессионального развития сотрудников федеральных контрольных (надзорных) органов по процедурно-процессуальным вопросам;
– аккредитация (согласование) всех диагностических и тестовых комплексов для определения мотивации

и личностно-профессиональной диагностики сотрудников федеральных контрольных (надзорных) органов.

Подводя итог сказанному, следует отметить тот факт, что федеральный закон «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» будет уже третьим законом за последние 15 лет, регулирующим контрольно-надзорную деятельность. В связи с этим призывы не торопиться с принятием документа и заняться его тщательной проработкой выглядят весьма обоснованными.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М., 2017.
2. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 04.12.2014. Президент России//kremlin.ru/events/president/ news/47173
3. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
4. Федеральный закон от 17.01.1991 № 2202-1 «О Прокуратуре Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».
6. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».
7. Федеральный закон от 10.06.2008 № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания».
8. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
9. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2001 № 584 «О Программе развития бюджет-

ного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года».
11. Указ Президента Российской Федерации от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации».
12. Приказ Генпрокуратуры России от 07.12.2007 № 195 (ред. от 04.10.2013) «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина».
13. INTOSAI GOV 9150 — Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector / Координация и взаимодействие между высшим органом аудита и внутренними аудиторами в государственном секторе // www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9150-coordination-and-cooperation-between-sais-and-internal-auditors-in-the-public-s.html
14. INTOSAIGOV 9100 — Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector / Рекомендации по стандартам внутреннего контроля в государственном секторе // www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/intosai-gov-9100-guidelines-for-internal-control-standards-for-the-public-sector.html
15. Вопросы совершенствования систем государственного контроля в Российской Федерации: сб. материлов. М., 2013.
16. Заключение ТПП России по проекту федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации» // tpprf.ru/download.php? GET=6LPAY%2F81BmyacNXgn33mYw%3D%3D
17. Защита прав бизнеса при проведении проверок. Дубль три // www.garant.ru/article/579393/
18. *Зубарев С. М.* О соотношении понятий «контроль» и «надзор» в публичном управлении // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 31–36.
19. Информационная система по мониторингу контрольно-надзорной деятельности // 88.210.42.243/monitoring/

20. Концепция повышения результативности контрольно-надзорных органов // 88.210.42.243/monitoring/
21. Концепция повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы // ar.gov.ru/files/library/ 1429295450.src.doc-d
22. Концепция проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» // www.igpran.ru/public/Kocepciya_FZ_O_goskontrole_2014–04–16.pdf
23. Концепция проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации» // open.gov.ru/events/5510830/ портал «Открытое правительство».
24. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.02.2015 № 2-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О Прокуратуре Российской Федерации» // www.ksrf.ru/ru/news/pages/ViewItem.aspx? ParamId=3211
25. Проект федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан в Российской Федерации» // president-sovet.ru/presscenter/news/read/2686/
26. Проект федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации» // контроль-надзор.рф
27. Резервы для экономического роста сосредоточены в эффективности госконтроля // open.gov.ru/gov_commission / news/5512284/
28. *Фукуяма Ф.* Сильное государство: управление и мировой порядок в XXI веке [пер. с англ.]. М., 2006.
29. *Черепанов В.* Разграничивать или делегировать? // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 1.

Лекарственное обеспечение: доступность лекарств и возможность выбора

Злоказова Е. И., Габуева Л. А., Перхов С. В., Фучежи А. П.

Обеспечение доступности лекарственных препаратов отдельным категориям граждан, имеющих право на набор социальных услуг, является одной из приоритетных задач в системе здравоохранения. Лекарственное обеспечение нацелено на успешное преодоление существующих социальных рисков: снабжение целевых групп необходимыми медикаментами ведет к повышению качества жизни, а также способствует профилактике осложнений хронических заболеваний снижению уровня госпитализаций, сокращению затрат на дорогостоящие виды медицинского обслуживания.

В условиях ограниченного финансирования российского здравоохранения важно максимально полно использовать возможности, которые открывает льготное лекарственное обеспечение, что требует построения эффективной модели взаимоотношений участников этой системы.

Однако в реализации программы обеспечения необходимыми лекарственными препаратами отдельных категорий граждан существует ряд «узких» мест, что сопровождается невозможностью своевременного удовлетворения потребностей пациентов необходимыми медикаментами в полном объеме.

Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 13.02.2013 № 66 «Об утверждении Стратегии лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года и плана ее реализации» определены основные направления развития лекарственного обеспечения.

Существующие в настоящее время в Российской Федерации элементы интегрированной лекарственной политики и регулирования фармацевтического рынка, ввиду недостаточно систематизированного характера, не позволяют дости-

гать ожидаемых положительных результатов в интересах лекарственного обеспечения населения.

Особенность предстоящего периода развития системы лекарственного обеспечения в России — появление новых внешних и внутренних вызовов, с которыми предстоит столкнуться системе здравоохранения:

1) рост продолжительности жизни населения и старение популяции. Эти изменения меняют требования к организации системы здравоохранения и лекарственного обеспечения, выдвигают новые повышенные требования к ресурсному обеспечению систем социального страхования и социальной помощи;
2) значительное усиление роли человеческого фактора во всех областях развития экономики и общества. Здоровый работоспособный квалифицированный человек становится главным источником инноваций, определяющих в конечном счете глобальную конкурентоспособность социально-экономической системы. Отсюда возрастает роль социальных программ, обеспечивающих сохранение высокого качества человеческого потенциала, в первую очередь — эффективного лекарственного обеспечения работоспособного населения страны;
3) ускорение технологических изменений. В мире происходит переход к качественному обновлению системы лекарственного обеспечения на основе нанотехнологий, биотехнологий, информационных и коммуникационных технологий. Возрастают экологические требования к технологическим системам и организации фармацевтического производства. Россия должна быть в авангарде этих изменений и активно развивать ключевые технологические направления, определяющие облик здравоохранения будущего;
4) усиление глобальной конкурентной борьбы за привлечение стратегических инвестиций в систему здравоохранения. Национальные экономики соревнуются в привлечении инвестиций с глобальных рынков капитала, создавая благоприятную конкурентную среду для инвесторов и предпринимателей в сфере фармацевтики

и биотехнологий. Россия должна создать условия, в которых развитие этих отраслей промышленности будет привлекательно как для отечественных, так и для зарубежных инвесторов;

5) снижение предложения трудовых ресурсов и дефицит квалифицированных кадров в системе здравоохранения. В условиях растущей мировой конкуренции за пациента это обстоятельство диктует необходимость создания эффективной системы медицинского и фармацевтического образования, обеспечения мотивации персонала к постоянному повышению квалификации и повышению качества медицинской помощи;
6) в структуре жалоб пациентов с полисами ОМС некачественное лекарственное обеспечение составляет не более 3% в 2013–2015 гг. (рис. 1).

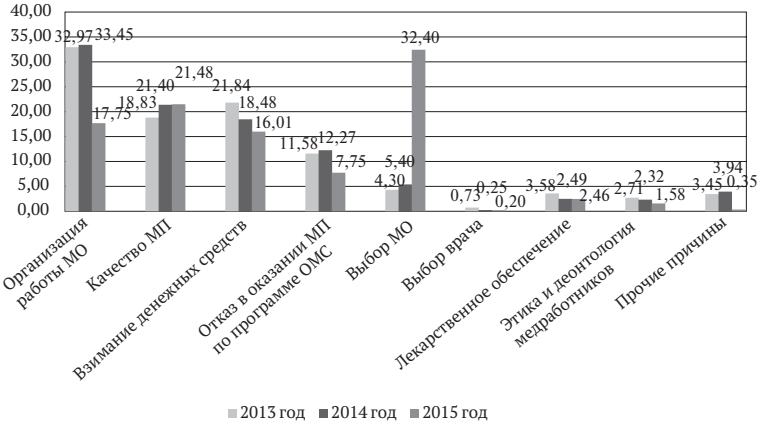

Рис. 1. Доля жалоб граждан на лекарственное обеспечение в 2013–2015 гг., %

Источник: Данные Всероссийского союза страховщиков.

Эти вызовы в совокупности и создают предпосылки для совершенствования государственной политики в области здравоохранения, в том числе — необходимость корректировки и четкого формулирования государственной политики

лекарственного обеспечения населения. При этом полноценного лекарственного обеспечения не происходит, а данные жалобы касаются стационарного звена медицинской помощи и «льготного списка» в поликлиниках.

В настоящее время лекарственное обеспечение граждан России состоит из отдельных направлений, различающихся по механизмам реализации, источникам финансирования и нормативной базе. В основе существующей системы лекарственного обеспечения лежит принцип государственной компенсации расходов на медикаменты для отдельных категорий населения, выделяемых по различным признакам:

1) в зависимости от видов, условий и форм оказания медицинской помощи;
2) в зависимости от вхождения в льготную категорию граждан;
3) наличие определенных социально значимых и/или дорогостоящих в лечении заболеваний;
4) профессиональный статус.

В соответствии с различными источниками финансирования и условиями получения лекарственной помощи следует выделить четыре группы населения, которые будут иметь различные условия лекарственного обеспечения (табл. 1).

Итогами лекарственной политики Минздравсоцразвития России за 2007–2012 гг. стала стабилизация цен на фармацевтическом рынке, формирование современной системы регистрации лекарств, значительное увеличение доступности лекарств для сельских жителей, увеличение финансирования системы лекарственного обеспечения.

Главная задача, которая была поставлена перед системой государственного регулирования цен, — стабилизировать ситуацию и обеспечить прозрачность ценообразования, чтобы гарантировать доступность жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов. Применение дифференцированных предельных торговых надбавок в амбулаторном сегменте также привело к тому, что в группах лекарственных препаратов стоимостью от 50 до 500 руб. и свыше 500 руб. было достигнуто значительное снижение розничных цен — на 3,88 и 6,48% соответственно. Снижение цен на лекар-

Таблица 1. Группы населения, различающиеся по условиям лекарственного обеспечения

Группа	Источник финансирования	Условия обеспечения лекарственными средствами	
		Амбулаторная помощь	Стационарная и скорая помощь
Работающее население, не страдающее тяжелыми хроническими заболеваниями	Страховые взносы работодателей (ФФОМС)	Предусмотрен соплатеж	100% за счет госзакупок
Неработающее население (пенсионеры, дети, инвалиды, безработные)	Федеральный и региональные бюджеты и/или бюджет ФФОМС	Возможен соплатеж граждан (для различных категорий граждан)	100% за счет госзакупок
Отдельные категории больных (социально-значимые, опасные, редкие, высокозатратные, тяжелые хронические заболевания)	Федеральный и региональные бюджеты. Преимущественно программный способ финансирования	Полная компенсация стоимости лекарств для лечения основного заболевания. Остальные препараты компенсируются на принципах соплатежа	100% за счет госзакупок
Отдельные категории граждан (военнослужащие, сотрудники МВД и др.)	Бюджеты ведомств (обеспечение медицинской помощью в ведомственных медицинских организациях, минуя систему ОМС)	100% за счет ведомственных источников	100% за счет госзакупок

ственные препараты в ценовой категории до 50 руб. составило 0,36%. Такая политика регулирования ценообразования на фармацевтическом рынке позволила стабилизировать ситуацию с ростом цен, исключив возможность многократного увеличения цены за счет цепочки посредников. В сегменте ЖНВЛП, находящемся под действием ценового регулирования, цены выросли только на 1,7%.

Одной из основных задач «Стратегии лекарственного обеспечения до 2025 года» является обеспечение эффективной системы ценового регулирования, позволяющей повысить доступность лекарственных препаратов и медикаментозного лечения при амбулаторном лечении для всех групп населения.

В современных условиях «безрискового» обязательного медицинского страхования нет реальных финансовых механизмов для повышения качества лекарственной составляющей в программах бесплатного оказания медицинской помощи населению в стационарах. Отсутствуют реальные бюджетные механизмы расширения прав граждан, особенно трудоспособного возраста, на возмещение за счет страховых средств лекарственных средств при оказании им амбулаторно-поликлинических услуг. Контрольные процедуры, связанные с применением лекарственных средств и предметов медицинского назначения, сводятся к соблюдению списков ЖНВЛС в рамках программы госгарантий. Осуществление процедур соблюдения прав граждан на получение препаратов не имеет ключевого звена, а именно: между разными контрольно-надзорными мерами разных ведомств «размыт» процесс методологии формирования эффективной модели лекарственного обеспечения граждан (табл. 2).

Данный процесс осуществляется на фоне отсутствия единых федеральных комплексов лекарственных средств и предметов медицинского назначения по одному виду заболеваний (по МКБ).

Для оптимизации затрат общества на охрану здоровья необходимо сформировать модель рационального использования лекарственных средств. Наиболее оптимальным для российской системы ценового регулирования может стать

Таблица 2. Неурегулированные вопросы контроля качества лекарственного обеспечения граждан, получающих бесплатную медицинскую (социальную, реабилитационную) помощь.

Контролирующий орган	Объект контроля и учет в нем лекарственного обеспечения	Неурегулированные функции в части контроля качества лекарственного обеспечения
Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения	1) соблюдение порядков оказания медицинской помощи и стандартов медицинской помощи (в том числе в части назначения лекарств обязательного бесплатного списка), 2) выполнение требований по безопасному применению и эксплуатации медицинских изделий и их утилизации (уничтожению); 3) проведение экспертиз качества медицинской помощи (включая требования к лекарствам и мед. изделиям при назначениях врачами программ лечения)	Минздравом России утверждено только 56 порядков оказания медицинской помощи, что соответствует 37% от общего количества видов работ (услуг), составляющих медицинскую деятельность (150 видов), в силу чего затруднительно обеспечивать качественную методологию лекарственного обеспечения всех видов медицинской помощи, оказываемых гражданам
Фонды обязательного медицинского страхования и страховые медицинские организации	1) контроль объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию; 2) экспертиза качества медицинской помощи; 3) соблюдение порядков и стандартов медицинской помощи при проведении экспертиз качества	Существует требование о соблюдении списка ЖНВЛС по программе ОМС при оказании лечения в рамках стандартов медицинской помощи без методических указаний по их лимитированию, планированию, а также не описаны алгоритмы действий при превышении курсовых доз и цен закупок по МНН в медицинских организациях. Нет установленного понятийного аппарата критериев оценки качества лекарственного обеспечения видов и объемов медицинской помощи по ОМС. Перечень потребляемых лекарственных средств при амбулаторном лечении конкретному пациенту в поликлинике установить не представляется возможным. Нет процедуры выписки медикаментов, препаратов, лекарственных средств и проч. сверх курсовых доз, указанных в федеральных стандартах и клинико-статистических группах (КСГ) при оказании медицинской помощи

Окончание табл. 2

Контролирующий орган	Объект контроля и учет в нем лекарственного обеспечения	Не урегулированные функции в части контроля качества лекарственного обеспечения
Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	1) в рамках ведомственного контроля своих подведомственных организаций проверяют соблюдение установленного порядка предоставления платных медицинских услуг	Существует ограничение для продаж препаратов, включенных в список бесплатных, при обращении за помощью в рамках программы госгарантий. Нет регулирующих мер по отпуску платных препаратов рецептурного перечня (сверх списка), а также ценовых границ для их продаж в аптечной сети. Нет контроля за лекарствами, мед. изделиями, БАДами и проч., назначаемыми в санаторно-курортных учреждениях (организациях)
Роспотребнадзор	1) проверки соблюдения установленного порядка предоставления платных медицинских услуг; 2) проверки соблюдения требований СанПиН	Службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека не имеют механизмов контроля за исполнением обязательных требований законодательства Российской Федерации в области лекарственной безопасности
ФСС Российской Федерации	1) контроль вопросов социального обеспечения и социальной защиты; 2) проверки оформления листков нетрудоспособности вместо проверки соблюдения порядка проведения экспертизы временной нетрудоспособности; 3) контроль льготных путевок в санаторно-курортные учреждения	Нет единого перечня лекарственных средств в силу отсутствия унификации программ соцобеспечения одинаковых диагнозов (состояний) в стационарных (полустационарных) условиях, на дому. Нет контроля качества потребления лекарственных средств лиц, находящихся на оплачиваемом больничном и при санаторно-курортном лечении за счет средств ФСС

метод расчета референтной цены в рамках одного международного непатентованного наименования (МНН) с учетом лекарственной формы и дозировки. Суть метода заключается в определении цены на основе средней стоимости генерических препаратов, входящих в группу (один из способов расчета).

Основным потенциальным фактором риска при применении данного метода расчета референтной цены может стать неконтролируемый рост цен на лекарственные препараты, находящиеся в ценовом сегменте ниже расчетной медианной цены. Как показывает международный опыт, снижение цен на лекарственные препараты, превышающие референтную цену, более экономически выгодно для страны в целом по сравнению с ростом цен на лекарственные препараты в самой низкой ценовой категории.

Для минимизации потенциальных рисков, а также учитывая все сложности по внедрению системы референтного ценообразования, предлагается предусмотреть переходный период с продолжительностью не менее одного года, в течение которого референтные цены, рассчитанные указанным методом, могут использоваться наряду с действующей системой регулирования предельных отпускных цен на ЖНВЛП, которые могут быть рекомендованы в качестве оценочной цены для расчетов стоимости стандартов медицинской помощи, а также в качестве стартовой цены при закупках, осуществляющихся за счет государственных средств.

Основными механизмами государственного регулирования цен являются:

- государственная регистрация цен производителя (в рублях) как основная мера контроля стоимости лекарственного средства с возможностью ежегодного пересмотра;
- установление фиксированных тарифов за доставку и продажу лекарственных средств для дистрибуторов и аптечных учреждений.

Регистрация цен производителя на лекарственные средства возможна по двум вариантам: как регистрация цен

на все торговые наименования, так и по международному непатентованному наименованию лекарственного средства.

Расчет референтной цены допускается по среднему значению среди представленных на рынке аналогичных препаратов либо по низшей цене и т. д., что должно быть определено после детального анализа последствий того или иного варианта.

Преимущества:

- простой механизм обеспечения экономии расходов системы лекарственного обеспечения и непосредственное стимулирование рационального потребления лекарственных средств.

Недостатки:

- определенные ограничения для врачей при назначении индивидуальной терапии конкретному пациенту.
- риск повышения стоимости наиболее дешевых воспроизведенных лекарственных средств (дженериков) до уровня референтной цены, в результате чего обеспечение их присутствия на рынке становится важной задачей операторов системы.

Регистрация цен возмещения на лекарственные средства и торговых наценок может осуществляться по результатам согласований с каждым производителем либо в форме заключения публичного отраслевого соглашения.

Расчет предельных отпускных цен учитывает:

– соблюдение баланса интересов потребителей и производителей лекарственных препаратов;
– фактическую отпускную цену, цену ввоза, а также цены на аналогичные лекарственные препараты, находящиеся в обращении;
– затраты производителя на производство и реализацию;
– цену на лекарственный препарат иностранного производства, его цену в стране-производителе и в странах, в которых препарат зарегистрирован и (или) в которые поставляется иностранным производителем.

В качестве основных препятствий в реализации законного права льготных категорий граждан на обеспечение медикаментами выделены следующие:

– некорректное определение потребности в лекарственных препаратах, в том числе связанное с изменением схем лечения;
– длительность процедур размещения заказа на медикаменты;
– невыполнение поставщиками обязательств по срокам поставки лекарственных препаратов;
– длительный срок передачи сведений о лицах, вновь получивших право на обеспечение необходимыми лекарственными препаратами;
– отсроченное обслуживание рецептов на необходимые медикаменты более 10 дней.

На сегодняшний день формирование потребности в необходимых лекарственных препаратах осуществляется в три этапа.

Первый этап — на основании потребности в лекарственных препаратах, полученной от врачей первичного звена (участковых врачей-терапевтов, врачей общей (семейной) практики и/или врачей-специалистов), лечебно-профилактическое учреждение формирует сводную потребность на планируемый период (месяц, квартал). Основанием для включения в персонифицированную заявку лекарственного препарата врачом первичного звена служит наличие данного препарата в соответствующем Перечне, назначение данного лекарственного препарата пациенту в соответствии со стандартами при наличии медицинских показаний, с учетом информации об объемах, структуре и динамике фактического потребления лекарственного препарата в предыдущие периоды на участке. При формировании заявки врач, как правило, ориентируется на фактическую потребность в необходимых лекарственных препаратах прикрепленного населения, не принимая во внимание подушевой норматив финансирования (365 руб.).

Второй этап — формирование сводной потребности в лекарственных препаратах на основании потребностей лечебно-профилактических учреждений района. На данном этапе проводится согласование с главными внештатными специалистами, в результате чего стоимость заявки возрастает

за счет увеличения доли дорогостоящих препаратов для лечения онкологических заболеваний, хронической почечной недостаточности, сахарного диабета и др. Проводится возможное выравнивание стоимости заявки с финансовой квотой, как правило, путем исключения препаратов общетерапевтической группы с недоказанной эффективностью, что в связи с обезличиванием заявки является угрозой исключения эффективных и необходимых для конкретного пациента лекарственных препаратов. Сводная потребность в лекарственных препаратах передается в Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Третий этап — формирование сводной заявки на лекарственные препараты по субъекту России. Откорректированная сводная заявка на лекарственные препараты по субъекту Российской Федерации утверждается министром здравоохранения и социального развития республики, который несет персональную ответственность за качество и своевременность формирования сводной заявки. Например, в Карелии и Мурманской области существует такой способ лекарственного обеспечения. На сегодняшний день в Карелии обеспечение лекарственными препаратами лиц, больных бронхиальной астмой, хронической обструктивной болезнью легких и эпилепсией, не имеющих инвалидности, осуществляется в рамках реализации мероприятий ведомственной целевой программы «Предупреждение инвалидизации населения Республики Карелия на 2013–2015 годы».

Сведения о гражданине, страдающем бронхиальной астмой, не имеющем инвалидности, должны быть внесены в региональный регистр больных заболеваниями органов дыхания ответственным исполнителем медицинской организации, к которой гражданин прикреплен на медицинское обслуживание.

Выявлены слабые стороны существующей системы:

- большое количество потенциальных участников процесса, часть которых — пациенты, не обращающиеся за медицинской помощью. Это приводит к недостоверному определению количества нуждающихся в полу-

чении льготного лекарственного обеспечения, и, как следствие, остаются невостребованными лекарственные препараты, происходит их списание по истечении сроков годности;
- длительная передача сведений о гражданах, получивших право на льготное лекарственное обеспечение в течении текущего года, после передачи заявки лечебного учреждения в МЗиСР Республики Карелия;
- закупка лекарственных средств по заявкам медицинских организаций осуществляется централизованно, что приводит к значительному сроку ожидания препарата пациентами, впервые включенными в регистр;
- наличие одного пункта отпуска лекарственных средств по льготным рецептам с неудобным режимом работы не обеспечивает доступности получения препаратов;
- отсутствие должного контроля за получением лекарственных средств пациентом и полноценной обратной связи между медицинской организацией и аптекой.

В связи с недостатками в расчете плановой потребности зачастую формируются невостребованные остатки лекарственных препаратов в уполномоченной фармацевтической организации, что приводит к неэффективному расходованию выделенных финансовых ресурсов. В связи с этим формирование заявки является одной из проблем, влияющих на своевременное обеспечение лекарственными препаратами льготных категорий граждан.

Следующим фактором, определяющим своевременность лекарственной помощи, является закупка лекарственных препаратов в соответствии с действующим законодательством в сфере размещения заказов.

Практика свидетельствует о длительности процедуры приобретения льготных лекарственных препаратов путем открытых аукционов, что не позволяет оперативно удовлетворять потребность в медикаментах. Серьезной проблемой является также неисполнение поставщиками договорных обязательств по срокам поставки лекарственных препаратов. Имеющиеся механизмы применения финансовых санкций не обеспечивают реализацию поставленных задач.

Существенной проблемой является отсутствие в достаточном количестве информации в первичном звене о взаимозаменяемости лекарственных препаратов, а также нормативное закрепление данного понятия; отсутствие стандартов оказания медицинской помощи по ряду заболеваний; рабочая загруженность и малая мотивация врачей, назначающих терапию, к составлению заявок с учетом их финансового обеспечения, а также последующего контроля за ходом реализации программ, остатков лекарственных препаратов в течение финансового года и своевременной корректировки при необходимости.

Например, на территории Республики Карелия в течении трех лет имеется отличный от принятого порядок предоставления бесплатного лекарственного обеспечения, утвержденный Приказом от 06.11.2012 № 2547 «Об утверждении ведомственной целевой программы “Обеспечение качественными безопасными лекарственными препаратами детей первых трех лет жизни и детей из многодетных семей в возрасте до шести лет на 2013–2015 годы”».

Министерство перечисляет медицинской организации, оказывающей помощь детям, целевую субсидию. Медицинская организация размещает публичное предложение аптечным организациям, осуществляющим свою деятельность на территории муниципального района, заключает договор с аптечными организациями, обеспечивающими организацию бесплатного отпуска по рецептам врача лекарственных препаратов гражданам в соответствии с Программой в течение финансового года, ведет учет обслуженных рецептов и формирует реестры для предоставления в медицинские организации. Медицинская организация ежемесячно возмещает аптечной организации стоимость отпущенных по рецептам лекарственных препаратов в соответствии с Программой в размерах, не превышающих предельных размеров возмещения стоимости лекарственных препаратов в рамках реализации Программы. Медицинская организация осуществляет выписку рецептов и информирует граждан обо всех аптечных организациях, в которых можно получить лекарственные препараты по рецепту врача бесплатно.

За три года работы подобного способа лекарственного обеспечения сбоев в получении бесплатно лекарственного препарата не было, сроки ожидания получения препарата составляли менее одного часа, остатков лекарственных препаратов на складах аптечных организаций не зарегистрировано, наличие «свободных денег» позволило внести изменения (дополнения) в перечень Программы.

В связи с тем что обеспечение своевременного получения лекарственных препаратов льготными категориями пациентов невозможно без изменения неэффективно действующих ключевых механизмов системы дополнительного лекарственного обеспечения, необходим их пересмотр и разработка алгоритма лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан в амбулаторных условиях.

Имея в Республике Карелия определенный положительный опыт по обеспечению лекарственными средствами детей, следует отметить, что для реализации подобной модели обеспечения других категорий граждан данный расчет цен не подходит, так как расчет цен по коммерческим предложениям не отвечает принципам государственного регулирования цен, не учитывает предельную отпускную цену лекарственных средств, перечень определяется по торговым наименованиям, что в совокупности ведет к значительному повышению стоимости лекарственных средств. Поэтому было высказано предложение рассчитать референтные цены и определить возможность возмещения расходов на лекарственные средства из целевой субсидии МЗиСР Республики Карелия.

В этом случае лекарственное обеспечение при амбулаторной помощи будет осуществляться в соответствии с реальными потребностями граждан в лечении и профилактике. Уровень участия государства в возмещении затрат отдельных категорий граждан будет определяться федеральной и территориальными программами государственных гарантий бесплатной медицинской помощи. При этом допускается механизм солидарного участия граждан и государства. Возмещение затрат личных средств граждан по приобретению необходимых лекарственных препаратов может эффективно

проводиться с использованием механизмов софинансирования со стороны государства в соответствии с утвержденным уровнем государственных гарантий.

Такой способ обеспечения лекарственными препаратами граждан предопределит управляемость. Должна быть внедрена система управления лекарственным обеспечением на основе мониторинга параметров функционирования системы и реальных потребностей населения в лекарственных средствах.

В целом создание эффективной системы лекарственного обеспечения приведет к росту социальной стабильности и снятию ряда серьезных социальных и демографических ограничений, оказывающих негативное влияние на экономическое и социальное развитие Российской Федерации.

Кроме этого рассмотрим возможные пути решения имеющихся противоречий с лекарственным обеспечением в условиях ограниченных (нормируемых) финансовых ресурсов в страховой модели России. В рамках перехода к рисковой модели ОМС, формирующей резервы средств в бюджетах территориальных фондов ОМС, следует больший акцент сделать и на лекарственную составляющую медицинской помощи.

В рамках внедрения обновленной методики расчета дифференцированного подушевого норматива финансирования — стоимости «страхового года» с учетом накопленного страхового резерва — следует иметь:

- рисковую составляющую на оплату сверхнормативного (сверх КСГ) потребления лекарств, особенно при оказании специализированной (высокотехнологичной) медицинской помощи;
- механизмы лекарственного страхования (средства фондов ОМС+ФСС) критических диагнозов (из числа «болезней первых мест» заболеваемости территориального населения) на амбулаторном этапе лечения.

При этом может осуществляться поэтапная передача данного страхового риска в страховую медицинскую организацию (СМО) в части:

- доли страхового риска, расходы в пределах которой СМО покрывает из средств собственных страховых резервов;

– перечня нозологий, страховой риск по которым СМО покрывает из средств собственных страховых резервов;
– категории застрахованных лиц (например, проживающих на определенной территории), страховой риск при заболеваниях которых СМО покрывает из средств собственных страховых резервов (за исключением случаев, отнесенных к ответственности Центрального страхового фонда).

СМО в дальнейшем может покрывать сверхнормативные расходы на оплату лекарственного потребления застрахованным лицам за счет собственных средств (части средств от штрафных санкций к медицинским организациям)[1] в условиях оплаты медицинской помощи в стационарах, также и в условиях санаторно-курортного обеспечения для лиц, прошедших ежегодную диспансеризацию и нуждающихся в дополнительном лечении по ее итогам (4, 5 группы здоровья).

Осуществление модернизации ОМС должно позволить передавать территориальным фондам ОМС полномочия по организации контроля качества лекарственного обеспечения при оказании медицинской помощи с отказом от законодательного регулирующего дублирования данных функций, что требует уточнения методических основ такого контроля, критериев и пошаговых процедур.

Важно в дальнейшем рассмотреть вопрос о внедрении параллельно с этими рисковыми механизмами страхования поэтапных механизмов участия пациента в частичной фиксированной по нозологии оплате лекарственных средств по программам «ОМС+» и (или) использование механизмов «дострахования» по ДМС рецептурного отпуска лекарственных средств (по назначению врача) в аптеках, для препаратов сверх списка ЖНВЛС.

Данный механизм может оптимизировать бессистемное потребление препаратов. При этом следует ограничить распространение «платности лекарств» для социальных групп

[1] Оцениваются экспертами РАНХиГС на уровне 0,3–0,5% стоимости территориальных программ ОМС.

населения и предусмотреть проведение пилотного проекта в двух-трех регионах с выверкой размеров доплат за лекарственные средства (назначенные врачом сверх списка ЖНВЛС) для отдельных групп населения.

Совершенно логичным представляется привязка мотивирующих соплатежей на лекарственные средства для тех, кто не ведет здоровый образ жизни, не имеет положительной динамики по прохождению регулярной диспансеризации.

Обсуждение перечисленных выше механизмов и дифференциация подходов к лекарственному обеспечению и (или) лекарственному страхованию граждан в страховой модели здравоохранения России может актуализировать вопрос о разной стоимости полиса, о ведении «медицинского лицевого счета застрахованного». Это возможно и должно учитывать статистику потребления услуг, которая будет накоплена в «личных кабинетах застрахованного».

Для медицинских организаций данные механизмы (рискового дополнительного страхования и введения фиксированного размера «соплатежей» населения за лекарственные средства) — это получение четкого понимания границ государственных гарантий в части лекарственного обеспечения при оказании бесплатной медицинской помощи, в также реализация конкретных программ «ОМС+» с получением дополнительного источника финансирования.

Имеется некоторый положительный пример введения «соплатежей» в Германии, за счет которых фиксируется статистика снижения потребления (не снижение доступности, а появление разумного самоограничения в потреблении) медицинских услуг (рис. 2).

Таким образом, в рамках совершенствования лекарственного страхования (лекарственного обеспечения) граждан в страховой модели здравоохранения России предлагаются следующие среднесрочные механизмы (в рамках существующих финансовых возможностей фондов ОМС):

1. Осуществить дополнение порядков формирования нормированного страхового запаса (НСЗ) ФОМС механизмами «рисковости лекарственного обеспечения» или бонусного дополнительного лекарственного страхования отдельных

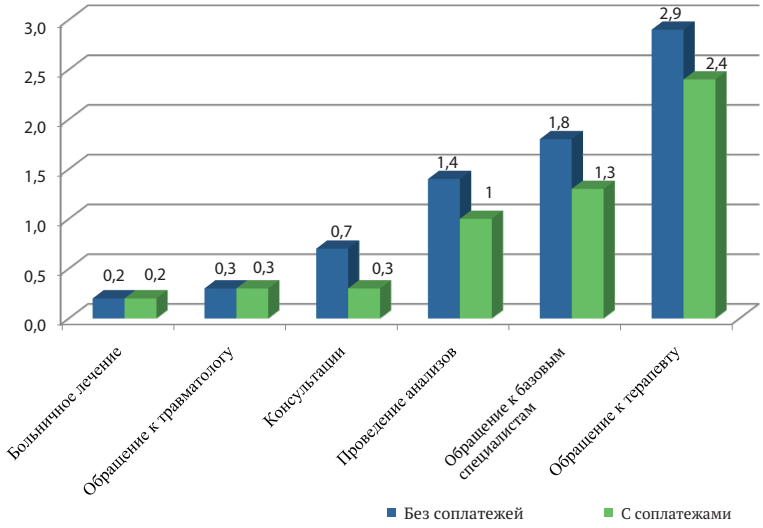

Рис. 2. Динамика объема потребления медицинских услуг при введении системы «соплатежей», % (на примере Германии)

групп, застрахованных по результатам проведенной ими диспансеризации (для групп здоровья 1, 2). При этом может быть сформирована новая информационно-финансовая коммуникация участников системы ОМС с учетом формирования резервов страховщиков (терфондов, СМО).

2. Ввести расчет «стоимости страхового года» для граждан Российской Федерации, дифференцированный по категориям: работающие — неработающие, взрослое население — дети и т. д. и использовать в нем ценовой нозологический норматив лекарственного обеспечения.

3. На основе «стоимости страхового года» и федеральных унифицированных медико-экономических перечней государственных услуг (включая унифицированные перечни лекарственных средств, предметов медицинского назначения) может начать формироваться денежный эквивалент конкретизированной услуги здравоохранения по базовой программе ОМС. Он распределяется по субъектам РФ и поступает в территориальные фонды ОМС. Вместо распределения собранных в ФОМС страховых средств по нижней границе стоимости гос-

гарантий можно ввести распределение средств по территориальным фондам ОМС по «верхней границе стоимости госгарантий — по стоимости среднего дифференцированного страхового года (нозологическая потребность в услугах + нозологическая потребность в лекарствах).

4. Сегментированный по набору медицинских услуг и персонифицированный по стоимости «эквивалент публичных гарантий» получает застрахованный гражданин при обращении в медицинскую организацию. Сохраняется принцип страховой солидарности («используй или потеряешь»). При этом страховая сумма полиса по ОМС, т. е. сумма, в пределах которой страховщик обязан произвести выплату при наступлении страхового случая, может быть ниже либо равной «страховой стоимости года» по ОМС. Установление сверхлимитного статуса гражданина находится в компетенции СМО за счет введения в них элементов фондодержания, а также за счет формирования страховых резервов (средства от штрафных санкций).

5. Электронный полис гражданина постепенно следует перевести в статус «персонального электронного счета», на который осуществляется зачисление суммы медицинской страховки, равной унифицированной «средней стоимости года» — «экономического эквивалента публичных годовых гарантий», с учетом сформированных и рассчитанных по стоимости комплексов лекарственных средств и предметов медицинского назначения.

6. В страховой медицинской организации при новых рисковых накопительных механизмах может создаваться «плановый глобальный бюджет информированной потребности населения в государственных услугах здравоохранения и лекарственных средствах». Одновременно формируется приоритетная необходимость в формулярных списках лекарственных средств из группы ЖНВЛС для аптечной сети по льготным категориям граждан, для второго этапа диспансеризации по выявленным 3–5 группам здоровья граждан, прошедших первый этап диспансеризации. А также при введении лекарственного страхования и при амбулаторной помощи трудоспособному населению (по приоритетным для

субъектов РФ КСГ, МКБ). Для дополнительного лекарственного страхования граждан в ОМС формируется новый контур взаимодействия (управляющего, контрольного).

7. Разрабатывается типовой договор ОМС на финансовое обеспечение субъектов лекарственного страхования и (или) лекарственного обеспечения граждан и могут обосновываться бонусные программы для граждан по программам «ОМС+» и (или) для работодателей, имеющих устойчивую положительную динамику дополнительной диспансеризации работающих. Одновременно определяются и утверждаются возможные механизмы введения фиксированных «лекарственных соплатежей» для отдельных нозологий, по отдельным спискам препаратов и для определенной категории застрахованных граждан.

Список литературы

1. Приказ Министерства здравоохранения Российской Федерации от 13.02.2013 № 66 «Об утверждении Стратегии лекарственного обеспечения населения Российской Федерации на период до 2025 года и плана ее реализации».
2. Федеральный закон от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».
3. Федеральный закон от 12.04.2010 (с изм. и доп.) № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств».
4. Федеральный закон от 30.07.1994 № 890-ФЗ «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения».
5. Федеральный закон от 9.12.2010 № 349-ФЗ «О нормативе финансовых затрат в месяц на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде социальной услуги по обеспечению лекарственными препаратами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов на 2011 год».

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.05.2007 № 280 «О федеральной целевой программе “Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007–2012 годы)”».
7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30.12.2014 № 2782-р.
8. Порядок реализации ведомственной целевой программы «Предупреждение инвалидизации населения Республики Карелия», утвержденный приказом министерства от 24.12.2012 № 3046 «О реализации мероприятий ведомственной целевой программы “Предупреждение инвалидизации населения Республики Карелия”».
9. Постановление Правительства Республики Карелия от 26.12.2014 № 416-П об утверждении перечня лекарственных препаратов.
10. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Республики Карелия от 6.11.2012 № 2547 «Об утверждении ведомственной целевой программы “Обеспечение качественными безопасными лекарственными препаратами детей первых трех лет жизни и детей из многодетных семей в возрасте до шести лет на 2013–2015 годы”».

О реализации мероприятий государственной программы «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» и предложения по ее актуализации

Антонова Н. Е., Хуторова Н. А.

Государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» была утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28.12.2012 № 2593-р. Несмотря на серьезное изменение ус-

ловий хозяйствования в Российской Федерации за прошедший после принятия программы период, а также сложности в организации бюджетного процесса, реализация включенных в нее мероприятий является важным элементом в совершенствовании природопользования в стране.

Каждая из включенных в рассматриваемую программу подпрограмм — «Охрана и защита лесов», «Обеспечение использования лесов», «Воспроизводство лесов», «Обеспечение реализации государственной программы “Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы”» — может рассматриваться как концентрированный комплекс мероприятий по созданию более совершенной системы реализации национального природно-ресурсного потенциала.

В совокупности они направлены на решение задач, как и прежде актуальных для развития национальной экономики, включающих «повышение эффективности и увеличение доходности лесного хозяйства, сырьевую обеспеченность лесоперерабатывающей промышленности, повышение производительности труда в лесном секторе экономики и конкурентоспособности российских товаров, а также наиболее полное удовлетворение собственных нужд граждан в древесине и других лесных ресурсах, обеспечение занятости сельского населения, а также населения, проживающего в отдаленных, малоосвоенных регионах страны, развитие малого и среднего бизнеса» [1].

Помимо государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» отдельные направления рассмотрены в ст. 30 Лесного кодекса Российской Федерации. Так, практика выделения древесины гражданам для собственных нужд, в частности для строительства, базируется на обозначенной статье, согласно которой выделяются три направления использования такой древесины: для целей отопления, возведения строений и иных собственных нужд (ремонт домов). В 2014 г. вступило в силу изменение в данной статье в части запрета передачи (продажи) древесины, заготовленной для личных нужд, третьим лицам. Актуальность такой поправки была обусловле-

на многочисленными случаями продажи гражданами своего права на бесплатную заготовку древесины.

Порядок и нормативы заготовки гражданами древесины для собственных нужд устанавливаются законами субъектов Российской Федерации.

Несмотря на утвержденную государственную программу, ряд включенных позиций требует уточнения и конкретизации. Ниже сформулированы предложения по актуализации государственной программы «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы».

1. В связи с принятием «Основ государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 26.09. 2013 № 1724-р) необходимо привести в соответствие положения в обоих документах, касающихся вопросов определения расчетной лесосеки.

Ученые и специалисты неоднократно отмечали, что этот показатель не соответствует реальному лесопользованию, поскольку практически не учитывает экономических условий пользования древесиной, которые обусловлены рыночным спросом на определенные породы и сортименты, а также малой плотностью лесной дорожной сети, низким качеством насаждений и т. д. [2]. Из-за востребованности рынком лишь части древесины все время складывается большое формальное недоиспользование расчетной лесосеки. В качестве альтернативы учеными предлагается использование показателя расчетной лесосеки экономически доступных лесных ресурсов [см., напр., 3].

В «Основах государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 года» в разделе «Механизмы реализации государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов» намечен «переход к определению расчетной лесосеки с учетом экономической доступности лесов и их деления по целевому назначению, а также уровня развития транспортной инфраструктуры, товарной и породно-возрастной структуры

насаждений» (с. 6). Необходимо ввести показатель «доступная расчетная лесосека» в государственную программу «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» в подпрограмму «Обеспечение использования лесов» и уже на его базе рассчитывать показатель «увеличение использования доступной расчетной лесосеки».

Адресат предложений: Департамент государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральное агентство лесного хозяйства Российской Федерации.

Последствия неиспользования показателя доступной расчетной лесосеки: искажение ситуации с реальным использованием древесины, продолжение создания иллюзии неисчерпаемости лесных ресурсов России.

2. Требуется уточнение перечня видов и режимов использования лесов, о чем сказано в постановочной части программы «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» (с. 6), но в дальнейшем этот тезис не раскрыт. Вместе с тем неурегулированность этого вопроса создает риски развития лесопромышленной отрасли, является основой для конфликта между лесопользователями и местным населением. Лесной кодекс РФ выделяет, кроме защитных лесов, особо защитные участки в эксплуатационных и резервных лесах (семь категорий), где запрещается осуществление лесопромышленной деятельности, кроме орехово-промысловой. Отнесение лесов к защитным, а также выделение особо защитных участков лесов и установление их границ осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления. Но в некоторых многолесных районах юга Дальнего Востока работа по выделению особо защитных участков в эксплуатационных лесах проведена не полностью и нечетко выделены границы таких участков. Налицо нарушение требований по отводу и таксации лесосек [4], поскольку такие участки должны быть отмечены в лесохозяйственном регламенте лесничества, где расположен участок, а также в проекте его освоения. Это вносит путаницу и неопределенность при передаче участков в пользование аренда-

торам и часто бывает причиной столкновения лесопользователей и представителей «зеленых организаций».

В 2013 г. по итогам заседания президиума Государственного совета «О повышении эффективности лесного комплекса Российской Федерации» Президент Российской Федерации В. В. Путин подписал перечень поручений (№ Пр-1037 от 07.05.2013). В том числе Минприроды России было поручено установить критерии и нормативы определения категорий защитных лесов и особо защитных участков лесов, а также установить правовые режимы этих лесов, исключающие проведение в них промышленных рубок и передачу их в аренду для заготовки древесины [5]. Необходимо отразить в программе «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» в подпрограмме «Охрана и защита лесов» соответствующий индикатор.

Адресат предложений: Департамент государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральное агентство лесного хозяйства Российской Федерации.

Последствия незавершения процесса выделения защитных участков лесов и правовых режимов этих участков: повышаются инвестиционные риски для инвесторов, имеющих намерения создать проекты по переработке древесины из-за неясности с сырьевой базой; будет сохраняться основа для разногласий между лесопользователями и местным населением, природоохранными организациями.

3. В программе констатируется, что неразвитая дорожная инфраструктура сдерживает освоение лесов (с. 7), но не анализируются причины этого.

Строительство дорог сдерживается правовой неурегулированностью некоторых аспектов создания лесной инфраструктуры: в Лесном кодексе РФ и нормативных правовых актах вопросы строительства и содержания лесных дорог прописаны неполно; не определены права арендаторов, построивших лесные дороги, при эксплуатации и при окончании сроков аренды лесных участков [6]. Лесные дороги как объект лесной инфраструктуры не входят в перечень автомо-

бильных дорог регионального и местного значения, не отражены в схемах территориального планирования.

Кроме того, частный инвестор не имеет стимулов таких крупных долгосрочных инвестиций, как строительство магистральных дорог, так как он арендует лес на ограниченный период. Лесопромышленные предприятия ведут строительство только временных лесовозных дорог (со сроком действия пять лет). Лесопромышленники считают, что инвестировать в крупные магистральные дороги должно государство как главный собственник леса [7].

Необходимо в программе «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» разработать мероприятия по правовому урегулированию выше обозначенных вопросов, а также разработать механизм совместного участия государства и лесопользователей в строительстве дорог на основе форм государственно-частного партнерства, четко распределив зоны ответственности по видам дорог.

Самым важным вопросом в связи с этим должно стать четкое определение мест разработки территорий, где нужно строить дороги. Необходимо отметить факт, что активное сведение лесов происходит в европейской части и в непосредственной близости к мегаполисам. Такую тенденцию необходимо изменить. К сожалению, можно утверждать, что именно отсутствие лесных дорог в Сибири и на Дальнем Востоке позволяет сохранить площадь лесов на приемлемом уровне.

Адресат предложений: Департамент государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Департамент государственной политики в области дорожного хозяйства Министерства транспорта Российской Федерации, региональные органы исполнительной власти.

Последствия отсутствия механизма совместного участия государства и лесопользователей в строительстве дорог: сворачивание освоения лесосырьевой базы в отдаленных районах приведет к невозможности обеспечения сырьем уже созданных и строящихся предприятий по производству ле-

сопромышленной продукции. Потеря положительного внешнего эффекта для жителей отдаленных поселений.

4. В подпрограмме «Воспроизводство лесов» программы «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» в качестве результата намечено создание плантаций быстрорастущего леса. В подпрограмме основное внимание уделено вопросам создания посадочного материала для плантаций, но не прописан организационно-правовой механизм их создания, что делает неопределенным перевод этого процесса в практическую плоскость.

Необходимо определить место лесных плантаций в системе лесовосстановления, которое будет различаться для многолесных и малолесных регионов. Для многолесных регионов, к которым относится Дальний Восток, где основным способом восстановления лесов является содействие естественному возобновлению, плантации целесообразно выращивать целевым образом для конкретных видов производств, главным образом целлюлозно-бумажного производства на нелесных землях и бывших сельскохозяйственных угодьях. Конкурентными преимуществами плантационного выращивания лесных ресурсов являются: низкая стоимость земельных ресурсов в регионе, меньшее расстояние вывозки, более тесная привязка к потребителю, концентрация съема товарной лесной продукции с единицы площади.

Среди основных мероприятий для создания плантаций, кроме выращивания быстрорастущих и высокопродуктивных лесных пород с заданными хозяйственными свойствами, нужно предусмотреть:

- процедуру обеспечения лесопользователей селекционным посадочным материалом с улучшенными наследственными свойствами;
- внедрение системы высокоэффективных мероприятий по охране плантаций от пожаров и защите от вредителей;
- детальные исследования с привязкой на местности возможных площадей, пригодных для создания плантаций на нелесных землях и бывших сельскохозяйственных угодьях. Нужно ввести категории земель для плантаци-

онного выращивания леса, порядок их регистрации, обращения и управления ими.

Возможен следующий организационно-правовой механизм по участию государства и бизнеса в создании плантаций в зависимости от форм собственности на лесные земли. При государственной собственности земли передаются в аренду по заниженной ставке с предоставлением посадочного материала, бизнес организует выращивание саженцев, охрану и использование. При частной собственности на землю создание плантаций становится частным делом бизнеса, государственные научные организации оказывают консультации по технологии выращивания. Необходима разработка нормативно-правовой базы по определению имущественных прав инвесторов, в том числе прав на земельные угодья (гарантированные права использования лесных земель с передачей их по наследству, в качестве залога при получении банковских кредитов и т. д.).

Адресат предложений: Департамент государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральное агентство лесного хозяйства Российской Федерации.

Последствия отсутствия организационно-правового механизма создания плантаций: создание угрозы в будущем обеспечения сырьем строящихся предприятий по производству лесопромышленной продукции, поскольку создание плантаций в условиях климата России требует времени, равного или превышающего максимальный срок аренды лесных участков (49 лет).

Государственная инвентаризация лесов

Вопросы государственной инвентаризации лесов регулируют следующие нормативные правовые акты: ст. 90 Лесного кодекса РФ, Постановление Правительства Российской Федерации от 26.12.2007 № 407 «О проведении государственной инвентаризации лесов».

Инвентаризация применяется для изучения лесов на различных уровнях — от лесного участка до всей страны, при этом, в зависимости от цели, выделяют несколько типов инвентаризации: оперативную, хозяйственную и национальную или региональную.

ГИЛ Российской Федерации относится к национальному или региональному типу инвентаризации. Это экстенсивная инвентаризация, проводимая в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда и землях иных категорий. ГИЛ проводится в рамках «Стратегии развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденной Приказом Минпромторга России и Минсельхоза России от 31.10.2008 № 248/482.

На сегодня стоит отметить, что эта программа оказалась провальной, реальных позитивных достижений нет. В Рослесхозе 27 ноября 2014 г. на заседании секции лесоустройства государственной инвентаризации лесов и лесного реестра профессиональным сообществом в очередной раз была дана негативная оценка ГИЛ, что делает необходимым оптимизацию всей структуры инвентаризации и устройства лесов Российской Федерации. Для России при современном развитии информационных технологий не составляет большого труда подготовить учет лесов методом суммирования. При этом не требуется дополнительных к лесоустройству огромных затрат, неизбежных при осуществлении ГИЛ. Очень существенной становится экономия на закладке пробных площадей, закупке дорогостоящего оборудования и приборов, а также экономия на программном обеспечении, поскольку процедуры сбора и обработки материалов таксации для практически любых запросов успешно выполняются лесоустроительным программным обеспечением. Уникальная российская система лесоустройства, сложившаяся в советский период, одновременно решает задачи как повыдельного лесотаксационного учета, так и обеспечивает лесную отрасль информацией для государственной статистики, в первую очередь — Лесного реестра. Скомпрометировавшая себя на виду у огромного числа специалистов и руководителей лесной отрасли, дорогостоящая и неэффективная технология ГИЛ 2007 до сих пор

ежегодно включается в планы Рослесинфорга в качестве производственного задания[1] [8].

Адресат предложений: Департамент государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральное агентство лесного хозяйства Российской Федерации.

Последствия неэффективной системы ГИЛ, основанной на прямом заимствовании зарубежного опыта, порождают угрозу в будущем обеспечении необъективной информацией о состоянии лесного фонда и неэффективного использования бюджетных средств.

Многоцелевое использование лесных ресурсов

В настоящее время возрастает значимость многоцелевого использования лесов. Лес во всех развитых странах давно перестал быть источником только древесного сырья, при этом растет значимость и экономическая эффективность производства и использования недревесных ресурсов. К недревесным ресурсам принято относить ягоды, грибы, лекарственные растения, бересту, живицу и многое другое. Давно стало ясно, что стоимость 1 кг древесины не может быть сравнена со стоимостью 1 кг грибов, ягод, лекарственных растений, меда и т. п. В настоящее время уникальные природные богатства истощительно используются и часто массово нелегально вывозятся за рубеж. Для многих жителей приграничных территорий «тихая охота» давно стала солидным источником дохода, особую опасность представляют скупщики сырья у населения. В современных условиях очень важно разработать подходы научно обоснованного и неистощительного использования лесных богатств.

[1] 23 мая 2015 г. в «Лесной газете» была опубликована статья Р. Ф. Трейфельда, генерального директора ООО «Лесэкспертиза» «Государственная инвентаризация лесов. Кто виноват, что она такая?» // www.forestforum.ru/viewtopic.php?t=18065

Так, предложения могут быть сформулированы следующим образом:

– совместно с региональными органами государственной власти и управления изучить возможности внесения поправок в Лесной кодекс Российской Федерации в части разграничения полномочий в сфере регулирования использования пищевых и недревесных ресурсов леса, лекарственных растений, развития рекреации и животноводства по передаче всех соответствующих полномочий на региональный уровень;
– необходимо разработать новые эффективные методы оценки лесных ресурсов при лесоустройстве, включая недревесные, пищевые ресурсы и лекарственные растения, а также возможности их использования;
– внедрить дифференцированный подход к нормативно-правовому регулированию использования различных недревесных ресурсов леса в зависимости от вида ресурсов (орехи, ягоды, грибы, лекарственные растения, береста, новогодние ели и др.) и лесного района, делегировать соответствующие полномочия на региональный уровень;
– определить категории и площади лесных участков, где будет запрещена вырубка и заготовка древесины (за исключением рубок ухода);
– подготовить предложения по упрощению получения лесных участков в аренду для использования пищевых, недревесных ресурсов и лекарственных растений леса, сократить сроки получения разрешений, обеспечить возможность ежегодной корректировки размера арендных платежей в зависимости от урожайности;
– ужесточить процедуры экспорта и системы взимания экспортных пошлин при вывозе уникальной недревесной продукции. Разработать предложения по совершенствованию таможенного законодательства в части экспорта уникальной недревесной продукции (в частности, разделить коды ТН ВЭД);
– закрепить в нормативно-правовой базе возможность преимущественного права заключения договоров

на новый срок с арендаторами, полностью выполнившими условия предыдущего договора;
- внести поправки в нормативно-правовую базу для создания возможностей аренды участков, в том числе покрытых лесом, в целях мараловодства, при огораживании участков предусмотреть требования по сохранению путей миграции диких животных;
- при участии арендаторов тщательно проработать вопрос нормативно-правового регулирования огораживания участков, арендованных с целью рекреации, и предложить взаимоприемлемые решения для совершенствования законодательства (с одной стороны, огораживание необходимо для обеспечения безопасности отдыхающих и сохранения объектов инфраструктуры, с другой стороны, следует обеспечить право доступа населения к ценным природным объектам, например, к рекам, озерам и др.);
- обеспечить развитие использования пищевых, недревесных ресурсов и лекарственных растений в рамках мероприятий по импортозамещению;
- создать условия для комплексного использования древесной массы, включая поддержку региональных программ по созданию муниципальных котельных на твердом биотопливе для переработки отходов деревообработки и лесохозяйственной деятельности, низкотоварной древесины, а также по созданию производств ценного химического сырья, биологически активных веществ и функциональных материалов из древесной массы и коры, другой лесной продукции с высокой добавленной стоимостью [9];
- содействовать созданию региональных (межрегиональных) учебно-методических центров для развития рационального использования пищевых, недревесных ресурсов и лекарственных растений.

Адресат предложений: Департамент государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Феде-

рации, Федеральное агентство лесного хозяйства Российской Федерации.

Последствия отсутствия четкого разделения понятий недревесных ресурсов леса и отсутствие в таможенном законодательстве отдельных кодов в ТН ВЭД приведут к низкой эффективности использования лесных угодий, истощительному использованию лесных ресурсов[1].

«Зеленая экономика»

На протяжении последних десятилетий озабоченность человечества проблемами экологии и ростом антропогенной нагрузки на экосистему существенно возрастает, порождая тем самым необходимость поиска принципиально новых основ хозяйствования и становления экологически ориентированной экономики. Такой тип экономики все чаще называют зеленой экономикой (green economy), а процесс трансформации в зеленую экономику получил название зеленый рост (green growth). Стратегии развития ряда промышленно развитых государств содержат четкое законодательное определение термина «зеленая экономика» и методов инструментов ее формирования. В России давно назрела необходимость формирования государственной программы развития национальной экономики в этом направлении. Роль лесного хозяйства в связи с этим трудно переоценить.

Основы «зеленой экономики» можно выразить в трех главных принципах:

1) приоритет природных услуг на национальном и международном уровнях;
2) рост занятости населения за счет создания «зеленых» рабочих мест и создание социальной практики;
3) использование рыночных механизмов для достижения устойчивого развития [11].

[1] Материалы и рекомендации семинара «Распространение опыта и примеров комплексного использования лесных ресурсов», 17 июня 2015 г. // wwf.ru/resources/news/article/13494

Одним из важных шагов на пути к построению «зеленой экономики» в России стало подписание в 2012 г. «Основ государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года». Создание данной стратегии обусловлено необходимостью обеспечения экологической безопасности при модернизации экономики и в процессе инновационного развития. Там четко прописана стратегическая цель и принципы государственной политики в области экологического развития, а также сформулированы задачи, направленные на обеспечение экологически ориентированного роста экономики и внедрения экологически эффективных инновационных технологий.

Государственную программу «Развитие лесного хозяйства на 2013–2020 годы» необходимо актуализировать в части реализации вышеназванной стратегии и разработать совместные мероприятия по направлениям:

1) формирование рынка экологичной продукции, технологий и оборудования, а также природоохранных услуг;
2) осуществление поддержки технологической модернизации, обеспечивающей уменьшение антропогенной нагрузки на окружающую среду, неистощительное использование возобновляемых и рациональное использование невозобновляемых природных ресурсов;
3) развитие рыночных инструментов охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности;
4) стимулирование привлечения инвестиций для обеспечения рационального и эффективного использования природных ресурсов, уменьшения негативного воздействия на окружающую среду, производства экологически чистой продукции, внедрения ресурсосберегающих технологий;
5) проведение экологического аудита;
6) повышение экологической и социальной ответственности бизнеса [12].

Зеленый щит России

Необходимо обратить внимание на то, что в пределах мегаполисов необходимо создать зеленый щит, состоящий из лесов (лесных насаждений, плантаций), территория которых должна выполнять только рекреационную и экологическую функции. Облесение территорий вокруг мегаполисов и развитие санитарных и парковых зон позволит улучшить экологию больших городов в части снижения уровня загрязнений и снизить уровень заболеваемости населения. Также стимулирует повышение защитной, санитарно-гигиенической и рекреационной функций окружающей среды, экологической безопасности мегаполисов и реализации экологических прав граждан.

В связи с этим необходимо дать четкое определение зеленого защитного щита, разработать закон федерального или региональных уровней «О зеленом щите». Разработать методы проектирования и оценки эффективности использования данных территорий. Разработать программы и механизмы развития государственно-частного партнерства в этом направлении. В качестве примера можно использовать позитивную практику функционирования парка «Серебряный бор» в СЗАО города Москвы.

Адресат предложений: Департамент государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральное агентство лесного хозяйства Российской Федерации.

Последствия отсутствия зеленого компонента в стратегии развития экономики России будут усложнять переход к инновационному развитию и создадут угрозу в будущем эффективного и устойчивого развития лесного комплекса России, а также будут способствовать наращиванию антропогенной нагрузки на экосистему, в особенности в мегаполисах.

Лесное образование и наука

Залог успеха устойчивого развития безусловно кроется в системе подготовки высокопрофессиональных кадров на всех уровнях образования и развития науки о лесе.

В России более чем за 200 лет создана добротная система лесного образования, включающая специализированные техникумы (колледжи), институты, академии и университеты, также особую роль играют учебные заведения в системе дополнительного профессионального образования и переподготовки кадров. Данная система должна постоянно и поступательно совершенствоваться в соответствии с современными требованиями.

В настоящее время в рамках модернизации системы образования происходит укрупнение вузов, что также находит отражение в сфере лесного образования. Сеть высших учебных заведений существенно видоизменена, ряд ведущих лесных вузов присоединен к непрофильным вузам, что может негативным образом сказаться на системе подготовки кадров. Примером может стать присоединение ведущего лесного университета России (Московского государственного университета леса) к МГТУ им. Баумана в 2016 г.

В связи с этим необходимо диверсифицировать направления подготовки в соответствии с требованиями современного рынка труда. Сохранить количество мест по направлению «Лесное дело» с профилями «Рациональное ведение многоцелевого лесного хозяйства», «Уход за деревьями в урбанизированной среде» и «Защита леса» и направлению «Экология» с различными профилями в зависимости от региона нахождения вуза. Обязательное внедрение в учебные планы всех специальностей и направлений подготовки зеленых компонентов и дисциплин корпоративной социальной и экологической ответственности, особое внимание уделять экологическому менеджменту. Создавать дополнительные условия для участия бизнеса в формировании учебных программ, в управлении вузами и формировании независимых рейтингов.

Развивать практические и прикладные направления развития лесной науки, содействовать созданию и развитию стартапов в области экологии и лесного хозяйства.

Позитивным примером могут служить успешно реализованные силами молодых ученых и временных творческих коллективов экологические проекты в части укрепления берегов рек от коррозии почвы, разведение плантаций лесных грибов, плантаций лесных ягод, выведение новых сортов растений с учетом климатических особенностей и т. д.

Развивать программы национальной и международной академической мобильности для преподавателей и студентов.

Адресат предложений: Министерство образования Российской Федерации, Департамент государственной политики и регулирования в области лесных ресурсов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральное агентство лесного хозяйства Российской Федерации.

Последствия разрушения системы лесного образования создадут дополнительные угрозы для устойчивого развития лесного хозяйства и экономики России в целом.

Список литературы

1. Доклад Минприроды России о ходе реализации в 2013 г. государственной программы Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 годы» // www.mnr.gov.ru/upload/iblock/0ba/otchet_2013.rar
2. Большая разница. Завышение расчетной лесосеки грозит леспрому дефицитом сырья? // Лесные вести. 2012. 16 марта // lesvesti.ru/news/expert/2346
3. *Шейнгауз А. С.* Лесопользование: непрерывное и равномерное или экономически обусловленное? // Лесная таксация и лесоустройство. 2007. № 1(37).
4. Приказ Рослесхоза от 01.08.2011 № 337 «Об утверждении Правил заготовки древесины».
5. *Валентик И. В.* Совершенствование правового режима лесопользования в защитных лесах разных категорий // www.rosleshoz.gov.ru/

6. *Дементьев А.* Основные проблемы развития лесопромышленного комплекса. Минпромторг России // www.minpromtorg.gov.ru/industry/wood/40
7. Экономика регионов. Хабаровский край / под ред. П. А. Минакира. Хабаровск: ИЭИ ДВО РАН, 2014.
8. *Трейфельд Р. Ф.* Государственная инвентаризация лесов. Кто виноват, что она такая? // Лесная газета. 2015. 23 мая // www.forestforum.ru/viewtopic.php?t=18065
9. Материалы и рекомендации семинара «Распространение опыта и примеров комплексного использования лесных ресурсов», 17 июня 2015 г. // wwf.ru/resources/news/article/13494
10. *Сташкевич Н., Шматков Н.* О семинаре «Распространение опыта и примеров комплексного использования лесных ресурсов» // Устойчивое лесопользование. 2015. № 3 (43).
11. *Хуторова Н. А.* Зеленая экономика как инструмент стимулирования экономического роста // Труд и социальные отношения. 2014. № 10.
12. Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 г. // kremlin.ru/acts/15177
13. Прогноз развития лесного сектора Российской Федерации до 2030 г.

Об итогах реализации первого этапа Концепции государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года

Поставнин В. А., Власова Н. И., Леденева В. Ю., Байков Н. М., Березутский Ю. В., Лада А. С., Гончар Г. П.

В 2012 г. утверждена Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 года (далее — Концепция)[1]. Реализация Концепции предусматривает три этапа:

- первый этап (2012–2015 гг.);
- второй этап (2016–2020 гг.);
- третий этап (2021–2025 гг.).

План мероприятий по реализации в 2012–2015 гг. (первый этап), утвержденный Распоряжением Правительства Российской Федерации от 21.08.2012 № 1502-р, состоит из трех разделов: нормативно-правовое обеспечение реализации Концепции, вопросы организационного, информационно-аналитического и научного обеспечения, а также международное сотрудничество.

В рамках законотворческой и нормативно-правовой деятельности предусматривается принятие девяти федеральных законов и трех постановлений Правительства Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации.

Первый этап (2012–2015 гг.) предполагает:

– разработку и принятие нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию

[1] Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 года / утв. Президентом Российской Федерации 13 июня 2012 г. // www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_82134/ 28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/

целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;
- разработку и апробацию программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации;
- создание центров содействия иммиграции в Российскую Федерацию и медицинского освидетельствования иммигрантов, в том числе за рубежом;
- создание инфраструктуры для проживания трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства;
- создание инфраструктуры для интеграции и адаптации трудовых мигрантов, включая центры информационной и правовой поддержки, курсы изучения языка, истории и культуры Российской Федерации;
- проведение выборочных исследований, включающих вопросы внутренней и международной миграции.

Для достижения целей в рамках первого этапа предполагалось: создать центры содействия иммиграции в России и медицинского освидетельствования иммигрантов как в России, так и за рубежом; инфраструктуру для проживания трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства; инфраструктуру для интеграции и адаптации трудовых мигрантов, включая центры информационной и правовой поддержки, курсы изучения языка, истории и культуры России; обеспечить проведение выборочных исследований по вопросам внутренней и международной миграции.

Анализ миграционной ситуации

По предварительной оценке Федеральной службы государственной статистики численность постоянного населения Российской Федерации на 1 декабря 2015 г. составила 146,5 млн и с начала года возросла на 239,4 тыс., или на 0,16% (на соответствующую дату 2014 г. также наблюдалось увеличение численности населения на 300,2 тыс.,

или на 0,21%)[1]. Миграционный прирост населения России уменьшился на 31,2 тыс., или на 12,7%.

Анализ миграционной ситуации в Российской Федерации показал, что в 2015 г. в Россию въехало 15 335 139 человек. С 2011 по 2015 г. максимум прибывших мигрантов приходится на 2013 г. — 17 342 369 человек (рис. 1.). Количество прибывших мигрантов в 2015 г. сократилось на 10% по отношению к количеству прибывших в 2011 г. Данное сокращение миграционных потоков объясняется ужесточением в миграционном законодательстве Российской Федерации, глобальным экономическим кризисом (с 2013 г.). Из стран СНГ прибыли граждане в количестве 9 млн 200 тыс. человек, на этот же период 2014 г. — 8 млн 900 тыс. Граждан из Таджикистана стало меньше на 15%, Узбекистана — на 16%, Киргизии — на 6%, Молдавии — на 8%. Однако прибывших граждан из Белоруссии и Казахстана стало больше на 32 и 20% соответственно, а число граждан Украины увеличилось на 40%. Для современных социально-экономических условий

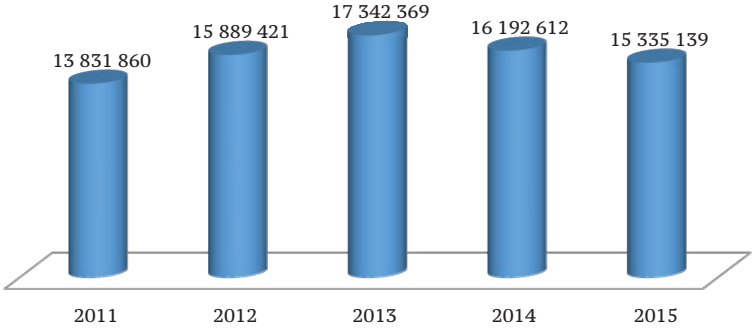

Рис. 1. Количество иностранных граждан, въехавших на территорию Российской Федерации (2011–2015 гг.)

Источник: www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_190600; www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_190600/

[1] Итоговый доклад о миграционной ситуации, результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы // guvm.mvd.ru/upload/site1/document_file/_doklad.pdf

[2] Миграционная политика России — новый этап? // demoscope.ru/weekly/2016/0679/nauka01.php

России гораздо важнее не количество иностранцев на рынке труда, а их качество и легализация[1].

Детализируя иммиграционное движение в 2015 г. с января по сентябрь, можно сделать вывод, что наибольшее количество въехавших приходится на летний период — июль, август (1 827 337 чел. / 1 815 000 чел.), но данные показатели снижаются уже в сентябре — 1 305 608 человек. Из них, поставленных на учет, максимальное количество в феврале 58%, марте — 51% (рис. 2).

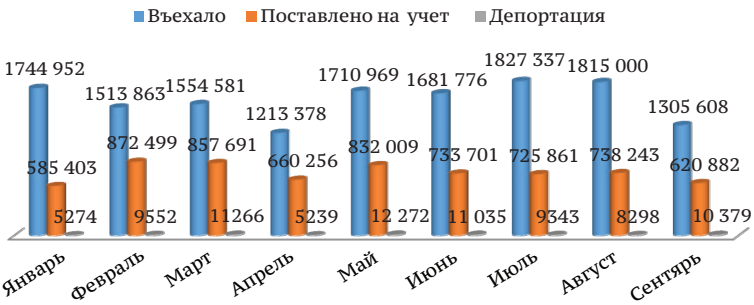

Рис. 2. Иммиграционное движение населения в Российской Федерации (2015 г.)

Источник: www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_190600; www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_190600/

В настоящее время на федеральном уровне нет единых механизмов регулирования внутренней миграции, она носит в основном неорганизованный характер, что в свою очередь приводит к недостатку трудовых ресурсов в одних регионах и высокому уровню безработицы в других. Отсутствие четкой системы мероприятий по привлечению для работы в разные города российских граждан, проживающих в дру-

[1] См.: *Флоринская Ю.* Мифы о мигрантах: мешают ли россиянам приезжие // РБК газета. 2015. № 127 (2104) (2107); www.rbc.ru/newspaper/2015/07/21/56bcb68a9a7947299f72bdaf

гих субъектах Российской Федерации, приводит к увеличению численности привлекаемых иностранных работников.

В данный момент в России не принимается практически никаких системных программ по адаптации мигрантов. В ряде регионов центральной части страны (Тамбовская и Оренбургская области, Республика Коми и др.) в 2013–2015 гг. созданы пилотные центры по адаптации, а также организованы курсы (более 300) по изучению русского языка. Но нет четкого понимания адаптационной политики в зависимости от категории мигрантов, не проработаны оптимальные в отношении них научно обоснованные управленческие подходы. В связи с введением патентов актуальность в таких центрах отпала. Как показывает практика, они не заполнены там, где они созданы. При этом их создание и содержание обходится государству в немалые деньги. Например, создание пилотного центра в Тамбовской области обошлось около 200 млн руб.[1]

Переселение соотечественников

Традиционно высокой остается доля соотечественников, прибывших в субъекты, расположенные в Центральном федеральном округе — 42,3% переселенцев. Также наибольшее количество соотечественников прибыло в Сибирский (15,5%), Приволжский (11,9%) и Уральский (11,2%) федеральные округа, распределение прибывших соотечественников по остальным округам следующее: СЗФО — 8,0%, ДФО — 5,6, ЮФО — 3,9, СКФО — 1,5%.

В 2013 г. была принята новая редакция государственной программы добровольного переселения соотечественников, которая стала бессрочной и учла устранение многих административных барьеров, препятствующих успешной реализации первой программы 2006 г. Число регионов вселения —

[1] Концепция государственной миграционной политики на период до 2025 г.: заявленные планы и реальная жизнь // migrant.ru/koncepciya-gosudarstvennoj-migracionnoj-politiki-na-period-do-2025-goda-zayavlennye-plany-i-realnaya-zhizn/

субъектов Российской Федерации — возросло с 38 до 54, при этом расширено понятие «территория вселения», к которой относится теперь вся территория региона, а не только какая-то его часть, уменьшен НДФЛ с 30 до 13%, расширен круг членов семьи участников госпрограммы, отсутствует привязка переселенца к конкретному рабочему месту.

По данным ФМС, в 2015 г. принято 114 348 (+26,6%) заявлений об участии в государственной программе, оформлено 104 785 свидетельств участника государственной программы. В соответствии с данными свидетельствами на территорию Российской Федерации прибыло и поставлено на учет 183 146 участников государственной программы и членов их семей (+72,3%), из них 111 тыс. прибыло из Украины (60,4%), 14,5% — из Казахстана, 7,5% — Узбекистана, 6,9% — Молдавии, 3,9% — Армении, 3,4% — Таджикистана, 1,6% — из Киргизии и 1,8% — из прочих стран. По данным ФМС, за последние два года на территории Сибири и Дальнего Востока в рамках уже существующей государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Россию соотечественников, проживающих за рубежом, прибыло около 70 тыс., из них более 29 тыс. — украинские беженцы. Всего же в Россию с 2014 г. прибыли более 150 тыс. украинцев[1].

По состоянию на 31 декабря 2015 г. на учете территориальных органов ФМС России состояло 770 беженцев и 313 707 лиц, получивших временное убежище на территории Российской Федерации. В настоящее время в Российской Федерации отсутствует специальная национальная (государственная) программа по решению проблем беженцев. Вместе с тем задача Программы — создание условий для беспрепятственного получения российского гражданства и придания ей статуса репатриационной программы, что способствовало бы значительному облегчению получения переселяющимися соотечественниками российского гражданства, — также не решена. Новая программа не содержит конкретных показателей по переселению соотечественников, что затрудняет

[1] СМИ: украинских беженцев переселят в Сибирь и на Дальний Восток // www.tvc.ru/news/show/id/86700

оценку ее эффективности. Затянута разработка и согласование региональных программ переселения — ими воспользовались более 36,8 тыс. человек.

Трудовая и образовательная миграция

Особо важным является и профессиональное регулирование трудовой миграции. В России на данный момент оно предполагает:

1) необходимость эффективного распределения трудовых ресурсов по стране с учетом потребностей национальной экономики и работодателей. При этом необходимо снижать количество неквалифицированных мигрантов, отбирать из общего потока более квалифицированных специалистов;
2) формирование механизма по перенаправлению мигрантов из перенаселенных ими регионов, что позволит защитить права местных граждан на труд.

С целью повышения защиты прав, совершенствования документов, защищающих личность от подделки, эффективности пограничного контроля и мер по борьбе с незаконной миграцией в 2015 г. создана государственная система миграционного и регистрационного учета мигрантов[1]. Новая система объединила системы изготовления, оформления и контроля паспортно-визовых документов нового поколения и государственную информационную систему миграционного учета. 5 января 2015 г. также были утверждены Правила формирования, ведения и использования базового информационного ресурса регистрационного учета граждан России по месту пребывания и по месту жительства[2]. Принятые правила позволят в дальнейшем повысить качество

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 06.08.2015 № 813 «О создании новой государственной системы миграционного и регистрационного учета мигрантов» // government.ru/docs/19216/

[2] Постановление Правительства Российской Федерации от 05.01.2015 № 4 «Об утверждении Правил формирования, ведения и использования базового государственного информационного ресурса реги-

и доступность государственной услуги по регистрации граждан России по месту пребывания и по месту жительства. Создавать и вести в электронном виде базу данных будет отдел ФМС[1].

Довольно широкие перспективы для восполнения демографического потенциала страны грамотными, квалифицированными и интегрированными в российскую действительность кадрами представляет образовательная (учебная) миграция. Однако Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» от 23.06.2014 № 157-ФЗ усложнил получение российского гражданства иностранными гражданами — выпускниками российских учебных заведений. Для получения российского гражданства в упрощенном порядке без наличия вида на жительство и трехлетнего периода работы в России по специальности выпускники должны в обязательном порядке иметь вид на жительство и отработать три года по специальности на территории Российской Федерации.

Вместе с тем остро стоит необходимость разрешения противоречия между избыточной сетью профессионального образования и требованием сохранения достигнутого в стране квалификационного потенциала. Это возможно за счет масштабного и быстрого расширения приема в вузы и в сеть учебных заведений среднего профессионального звена иностранных студентов на основе разработки специальных программ кредитования и натурализации. Соответствующая задача поставлена в Концепции. При этом прием иностранных студентов, прежде всего из стран СНГ, расширяется, но его темпы недостаточны. Так, в 2013/2014 учебном году общая численность студентов из СНГ составляла 156,3 тыс. против 116,7 в 2010/2011 учебном году. Рост числа студентов из СНГ

страционного учета граждан России по месту пребывания и по месту жительства» // base.garant.ru/70836470/

[1] Указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» // www.garant.ru/hotlaw/federal/707806/

лишь на 10% компенсировал уменьшение общей численности приема студентов за это время. В Концепции миграционной политики (п. 24, подп. «а») предусмотрено создание балльной системы отбора мигрантов для получения ими вида на жительство, а также введение ускоренного (упрощенного) порядка получения гражданства Российской Федерации лицами, имеющими вид на жительство и являющимися предпринимателями, инвесторами, квалифицированными специалистами и членами их семей. Однако в ближайшей перспективе для России переход к балльной системе привлечения постоянных граждан в страну представляется несколько преждевременным, поскольку основной контингент миграционных потоков достаточно однороден в части уровня квалификации, культуры, что не даст ожидаемого эффекта в случае ее применения.

В 2016 г. потребность по стране в иностранных работниках составила 213 929 (0,3% экономически активного населения России), что составляет 77,6% от потребности, определенной в 2015 г. (275 681)[1]. Статистические данные показывают, что потребности, обозначенные регионами в иностранных работниках, не могут вызывать негативных последствий как на рынке труда, так и в сфере управления миграционными процессами. Более того, потребности необходимо распределить по приоритетным профессионально-квалификационным группам. Спрос на квалифицированную рабочую силу в 2016 г. составил 94,7%, удовлетворение данного спроса не может не вызывать сомнений, так как качество прибывавших прежде мигрантов в страну слабо соответствует требованиям. Принятые решения продиктованы экономической необходимостью, они позволят удовлетворить спрос работодателей на квалифицированных иностранных работ-

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2015 № 1359 «Об определении потребности в привлечении в Российскую Федерацию иностранных работников, прибывающих в Российскую Федерацию на основании визы, в том числе по приоритетным профессионально-квалификационным группам, и утверждении квот на 2016 год» // http://www.consultant.ru/ document/cons_doc_LAW_190600/

ников, реализовать стратегически важные инвестиционные проекты[1].

Внешняя миграция

С учетом сложной демографической ситуации россиян, внешняя трудовая миграция по-прежнему будет являться важнейшим ресурсом, поддерживающим функционирование нашей экономики. В 2014 г. доля легальных иностранных работников достигала 5,4% занятого населения. Благодаря притоку иностранных работников в России решается проблема частичного восполнения дефицита рабочей силы на рынке труда. В экономику вливаются дополнительные кадры. При этом мигранты занимают рабочие места, которые в основном не пользуются спросом у российских граждан из-за низкого уровня оплаты и тяжелых условий труда, а также рабочие места, которые не могут быть заполнены в связи с дефицитом кадров по определенным профессиям, специальностям.

Основной целью въезда иностранных граждан на территорию Российской Федерации остаются частные поездки (40,2%). Данная цель является лидирующей по всем федеральным округам, за исключением Северо-Западного и Дальневосточного федеральных округов, где основной целью въезда является «туризм», который составляет 41,3 и 48,3% соответственно.

[1] Постановление Правительства Российской Федерации от 07.12.2015 № 1327 «Об утверждении Правил определения срока приведения хозяйствующими субъектами, осуществляющими деятельность на территории субъекта Российской Федерации, численности используемых ими иностранных работников в соответствие с запретом на привлечение такими хозяйствующими субъектами иностранных граждан, осуществляющих трудовую деятельность на основании патентов, по отдельным видам экономической деятельности, установленным высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)» // www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190600/

В последние несколько лет численность оформленных разрешений на работу и патентов продолжила тенденцию к возрастанию. За последние четыре года (2011–2015 гг.) число лиц, получивших постоянный/долговременный легальный статус проживания в России, увеличилось: число получивших российское гражданство увеличилось с 275 тыс. в 2011 г. до 526 тыс. в 2015 г.; число получивших вид на жительство или разрешение на временное проживание соответственно со 135 до 210 тыс.[1] В 2014 г. органами ФМС России оформлено около 3,89 млн разрешений на работу и патентов, что на 31% больше, чем в 2013 г. (2,97 млн штук).

Значительную часть внешних трудовых мигрантов (более 90%) составляют граждане СНГ, среди которых лидируют граждане Украины и республик Средней Азии. За десять лет (2006–2015 гг.) претерпела изменения структура иностранной рабочей силы в России по странам (по числу выданных разрешений на работу; для 2015: РР + патенты) (табл.).

Таблица. Структура иностранной рабочей силы в России по странам, %

Страны	Доля в общем числе выданных разрешений, %	
	2006	2015
Украина	18	11
Узбекистан	10	46
Таджикистан	10	24
Молдавия	5	5
Киргизия	5	2
Армения	4	—
Китай	21	3
Турция	10	-
Вьетнам	7	-
Другие страны	10	9

Во втором полугодии 2015 г. наметилась тенденция к снижению иностранных граждан, так на 1 января 2016 г. на тер-

[1] Итоговый доклад о миграционной ситуации, результатах и основных направлениях деятельности Федеральной миграционной службы // guvm.mvd.ru/upload/site1/document_file/_doklad.pdf

ритории Российской Федерации находилось на 9,5% меньше иностранных граждан, чем на 1 января 2015 г. Снижение числа находящихся иностранных граждан произошло в основном за счет граждан Узбекистана (–425 тыс.), Таджикистана (–144 тыс.), Германии (–128 тыс.) и США (–95 тыс.). Одновременно с этим возросло количество находящихся граждан Беларуси (+131 тыс.) и Украины (+87 тыс.).

По оценке ФМС, трудовая миграция в Россию осуществляется примерно в равной мере в официальной и неофициальной формах. При этом, по данным исследований, 18% нелегальных работников имели письменный договор, который являлся фикцией, так как работодатели не регистрировали его в налоговых органах. Наиболее распространены серые схемы оплаты труда. При этом можно сделать вывод, что масштабная конкуренция за уровень зарплат и рабочие места с иностранными работниками пока не является повсеместной. В целях содействия обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе Концепцией (разд. 24, подп. «б») предусматривается создание эффективных механизмов оценки потребности в иностранной рабочей силе с учетом перспектив развития экономики и национального рынка труда. Однако эта потребность по-прежнему определяется на основе заявок работодателей в органы службы занятости об имеющихся у них вакансиях. В настоящее время в стране не создано эффективных механизмов оценки потребности в иностранной рабочей силе с учетом перспектив развития экономики и национального рынка труда, в том числе в его региональном разрезе.

Предусмотренный Концепцией принцип (п. 22 подп. «ж») — дифференцированный подход к регулированию миграционных потоков в зависимости от целей и сроков пребывания, социально-демографических и профессионально-квалификационных характеристик мигрантов — не разрабатывается и не осуществляется для привлечения на российский рынок труда работников наиболее востребованных специальностей. Их дефицит остро ощущается в отраслях реальной экономики. Дифференциация коснулась только региональных различий в размере оплаты патентов.

Заключение

В целом реализация первого этапа Концепции позволила, во-первых, придать большую системность миграционной политике; во-вторых, провести существенное обновление нормативной правовой базы; в-третьих, усилить дифференцированный подход к разным категориям мигрантов; в-четвертых, обеспечить формирование миграционных каналов для иностранных работников и ужесточение требований к мигрантам при получении легального статуса.

В то же время очевиден разрыв между целями Концепции и реалиями сегодняшнего дня, что свидетельствует об отсутствии четкого стратегического содержания в миграционной политике всех уровней власти. К сожалению, за время реализации первого этапа на федеральном уровне не было разработано ни одной программы в сфере регулирования миграции.

Проблемы

Несмотря на принимаемые меры, ситуация в миграционной сфере продолжает оставаться весьма напряженной. Подтверждением этого являются:

- значительные объемы нелегальной трудовой миграции, которые не уменьшаются, а, наоборот, возрастают. Причинами этого являются как несовершенство правоприменительной практики, принятие законов без тщательной проработки их влияния на ситуацию в миграционной сфере, так и наличие огромного числа теневых посредников. При этом необходимо отметить, что мигранты в России отличаются от аналогичной категории в зарубежных странах, поскольку в основном они легально въехали в Россию, но по различным причинам;
- стихийность миграционных потоков, проявляющаяся в том, что подавляющая часть мигрантов сосредоточена в пяти субъектах России — Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Свердловская область. Основными причина-

ми такой ситуации являются в основном два фактора: отсутствие оценки потребности регионов в рабочей силе, в том числе иностранной, а также недостаточная работа с государствами — ведущими поставщиками иностранной рабочей силы на российский рынок труда. В условиях отсутствия потребности в рабочей силе, в том числе и иностранной, не представляется возможным регулировать миграционные потоки как по количественному, так и по качественному составу. Кроме того, в государствах — поставщиках иностранной рабочей силы на российский рынок труда практически отсутствует информация о потребности российских регионов в иностранной рабочей силе, доступная в режиме онлайн;

- неподготовленность мигрантов к работе в России. С 2015 г. трудовые мигранты из государств СНГ с безвизовым порядком въезда в Россию для получения патента должны сдавать экзамены на знание русского языка, истории и основ законодательства, Однако многие из них покупают соответствующие сертификаты, и как не знали русского языка, так его и не знают. Кроме того, в последние годы происходит омоложение потока трудовых мигрантов из государств СНГ. И, к сожалению, молодежь, окончившая школу, не владеет русским языком, не знакома с обычаями и традициями народов России и не имеет никакой профессии, специальности. В связи с этим целесообразно привлекать трудовых мигрантов в Россию к организации курсов по изучению русского языка, истории России и обычаев и традиций российского населения на родине трудовых мигрантов. Также необходимо уделять больше внимания и профессиональной подготовке трудовых мигрантов как в государствах их постоянного проживания, так и на территории России;
- при подготовке Концепции не был сформулирован принцип регионализации миграционной политики. В Концепции излагается некая общая миграционная политика государства, не привязанная к регионам, и лишь

отдельной фразой говорится о необходимости учета особенностей регионов. На наш взгляд, такой подход неправильный. Россия состоит из множества субъектов, в которых сложились различные социально-экономические условия, требующие дифференцированного подхода к регулированию миграции;

- беспрецедентное нарушение прав мигрантов. Мигранты, особенно нелегальные, не могут обратиться в суды, а если и обращаются, то, как правило, судья поддерживает работодателя или миграционную службу. Оказавшись без документов и денег, трудовому мигранту ничего не остается как обратиться за помощью в НКО или совершить правонарушение;
- негативное отношение большинства мигрантов к миграционной службе. Зачастую мигранты сталкиваются с недоброжелательным отношением к ним работников миграционной службы, что проявляется в волоките решения вопросов, в требовании от мигрантов дополнительных документов, представление которых не предусмотрено законодательством и т. д. Зачастую работники миграционной службы плохо знают миграционное законодательство и трактуют его по-своему;
- отсутствие четкой стратегии миграционной политики, несмотря на наличие Концепции государственной миграционной политики до 2025 г.

Подводя итог реализации первого этапа проведения миграционной политики, можно констатировать, что из заявленных шести пунктов первого этапа выполнен лишь первый «а) разработка и принятие нормативных правовых актов Российской Федерации, обеспечивающих реализацию целей, задач и основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации». Все остальные пункты были реализованы либо частично, либо не реализованы совсем, как, например, пункты «б) разработка и апробация программ в рамках реализации основных направлений государственной миграционной политики Российской Федерации» и «г) создание инфраструктуры для прожива-

ния трудовых мигрантов на основе государственно-частного партнерства».

Следует сменить акценты с правового статуса мигранта на его активное участие в социально-экономическом развитии России. Миграционная политика не должна следовать ужесточению законодательных норм, а должна стимулировать осуществление мигрантами работы в легальном поле и своевременный выезд с территории России по завершении трудовой деятельности. Изменения миграционной политики должны быть направлены на сведение к минимуму стихийности миграционных потоков, более тесному взаимодействию с государствами — основными поставщиками иностранной рабочей силы на российский рынок труда, проведение предвыездной подготовки трудовых мигрантов к работе в России, включая профессиональную подготовку и их трудоустройство к конкретным работодателям до их въезда в Россию.

Рекомендации

1. Расширить гуманитарную составляющую миграционной политики, предусматривающую соблюдение прав трудовых мигрантов, расширение их доступа в суды.

2. Свести к минимуму численность нелегальных трудовых мигрантов, находящихся на территории России. Для этого необходимо провести работу по выводу из списка «запретников» трудовых мигрантов, совершивших административные правонарушения, не связанные с нарушением миграционного законодательства, и рассмотреть возможность снятия запрета на въезд и для части трудовых мигрантов, нарушивших миграционное законодательство.

3. В сфере адаптации и интеграции мигрантов необходимо разработать жесткое антидискриминационное законодательство в сфере трудовых отношений, способствовать формированию толерантной общественной атмосферы (в том числе с помощью СМИ), а также создавать интеграционные программы, носящие адресный характер. Такие программы необходимы именно потому, что иммигранты не представляют

собой гомогенной общности, и существующие между ними различия должны быть учтены, иначе политика интеграции иммигрантов не может быть успешной. Среди предлагаемых мер до сих пор не реализуется еще одна — помощь в освоении языка принимающей страны, организация языковых курсов не только в самой России, но и в государствах-донорах, т. е. основных поставщиках трудовых ресурсов на рынок Российской Федерации.

4. В качестве системного нормативного правового акта следует рассматривать закон «О миграции в Российской Федерации». В этом нормативном правовом акте:

– необходимо регламентировать основные термины в сфере миграции в соответствии с международным законодательством, так как действующее миграционное законодательство не содержит терминов «миграция», «мигрант», «трудовой мигрант», «эмиграция» и др.;
– закрепить виды миграции населения в России и порядок получения статуса того или иного мигранта;
– определить компетенцию государственных органов, в том числе субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере миграции.

5. Разработать и заключить межгосударственные соглашения с государствами — основными поставщиками иностранной рабочей силы на российский рынок труда в части повышения их участия и ответственности в предвыездной подготовке, в том числе и профессиональной, трудовых мигрантов, намеривающихся трудиться в России.

6. На основе прогноза потребности в рабочей силе в профессионально-квалификационном разрезе определить размеры подготовки востребованным российским рынком труда работников из числа иностранных граждан.

7. В целях обеспечения прав трудовых мигрантов создать институт миграционных судов, куда мог бы обратиться любой мигрант, независимо от его правового статуса.

8. Проводить ежегодные социологические исследования о том, чем мотивируется миграция со стороны мигрантов и работодателей, как они и чиновники, так или иначе вовлеченные в процесс регулирования миграции, ее оценива-

ют, как ее оценивают жители регионов, городов и районов, в которые направлена миграция и которые являются источниками миграции (последнее в первую очередь на территории России).

9. Начать работу по открытию данных по миграции в рамках создания единой информационной системы органов власти России. В данные по миграции целесообразно включить относящиеся к этой теме данные миграционной службы, пограничной и таможенной служб, Министерства труда и социальной защиты РФ, Федеральной службы по труду и занятости, Федерального агентства по делам национальностей и других ведомств. Все несекретные данные о миграции должны стать доступны для научного анализа независимыми от органов власти исследователями.

10. На основе государственной статистики, анализа открытых данных органов власти и социологических исследований формировать и публиковать ежегодный независимый доклад по миграции в России.

О проекте основных направлений налоговой политики на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов

Алисенов А. С., Калмыков Н. Н., Корниенко Е. Л., Кожанчиков О. И., Абашева Н. С., Сидорова Е. Ю., Тимошенко В. А., Жирова Г. В., Пушкарева Н. А.

Действующий в России налоговый механизм не способствует в достаточной степени раскрытию инновационного налогового потенциала. Объясняется такое положение дел непродуманной системой налоговых льгот и преференций, установленных в налоговой системе России. Необходимость совершенствования системы налоговых льгот и преференций с целью повышения их инвестиционно-инновационной

роли предопределила актуальность исследования их основных направлений.

Особенностью введения налоговых льгот в России является то, что впоследствии их достаточно сложно отменить, так как подобные действия будут расцениваться как увеличение налоговой нагрузки, что само по себе отрицательно и негативно воспринимается предпринимательским сообществом и не способствует притоку инвестиций в экономику страны, региона. Поэтому еще одним новшеством может стать правило, согласно которому каждая новая налоговая льгота вводится на временной основе с дальнейшей возможностью ее отмены, если будет доказана ее неэффективность, или пролонгации. При этом на постоянной основе налоговые льготы и преференции могут быть закреплены в Налоговом кодексе РФ только после анализа эффективности их применения по окончании пилотного периода. Такая практика соответствует принципам предоставления налоговых льгот в большинстве развитых экономик мира.

Однако вопросы, связанные с обоснованием льгот и преференций, могут иметь место не во всех случаях — иногда налоговые льготы предоставляются для поддержания объектов социальной инфраструктуры, производства малорентабельных, но социально значимых товаров и поддержки определенных слоев населения. Такие расходы не могут принести экономического эффекта, они предназначены для развития социально-экономической инфраструктуры, а следовательно, у них другая задача — компенсационная. Также сложно ожидать экономической отдачи от льгот, направленных на развитие новых видов деятельности. В первые годы такие льготы всегда приводят к уменьшению налоговых доходов государства, поэтому их вполне можно рассматривать как государственные инвестиции в развитие частного сектора экономики, от которого зависит будущий рост налоговых поступлений.

На период 2017 г. и плановый период 2018–2019 гг. предусмотрено введение ряда налоговых льгот и преференций. Несмотря на то что налоговая политика в указанном периоде должна быть ориентирована на решение антикризисных

мер, а также на повышение привлекательности России для инвесторов, анализ основных положений этого документа не позволяет утверждать о достижении намеченных целей. Среди мер налогового стимулирования в законопроекте выделены следующие мероприятия:

1) по налогу на прибыль предусмотрено предоставление субъектам Российской Федерации права на снижение до 10% ставки налога на прибыль организаций в части сумм, поступающих в бюджет субъекта Российской Федерации, для вновь создаваемых предприятий промышленности, которые осуществляют капитальные вложения. Механизм снижения налоговой ставки по налогу на прибыль будет осуществляться в рамках механизма отбора инвестиционных проектов в отношении региональных инвестиционных проектов;
2) совершенствование правил налогообложения прибыли контролируемых иностранных компаний (КИК);
3) проведение амнистии капиталов;
4) предоставление налоговых льгот и преференций вновь созданным предприятиям промышленности, осуществляющим капитальные вложения («гринфилдам»);
5) совершенствование системы специальных налоговых режимов, включая предоставление двухлетних «налоговых каникул» налогоплательщикам, осуществляющим деятельность в сфере бытовых услуг;
6) снижение ставок УСН и ЕНВД;
7) повышение порога контроля за трансфертным ценообразованием с 1 млрд до 2–3 млрд руб.;
8) сохранение размеров ставок акцизов на 2016 и 2017 гг. на уровне, установленном действующим налоговым законодательством. При этом индексация ставок акцизов предполагается с 2018 г. с учетом индекса потребительских цен;
9) предельный уровень дохода с 1 августа 2016 г. для микропредприятий повышен с 60 млн до 120 млн руб., для малых предприятий — до 800 млн руб., а для средних — до 2 млрд руб.;

10) перечень видов деятельности, в отношении которых применяется патентная система налогообложения, расширен с 47 до 63 видов деятельности. В этот перечень дополнительно включены: оказание услуг общественного питания, осуществляемых через объекты организации общественного питания, не имеющие зала обслуживания посетителей; предоставление услуг по перегонке, выпасу скота; переработка и консервирование фруктов и овощей; оказание услуг (выполнение работ) по разработке программ для ЭВМ и баз данных и др.;
11) субъекты Российской Федерации получили право вводить для вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей налоговые каникулы по УСН и ПСН в виде нулевой налоговой ставки на два года при условии, если такие предприниматели осуществляют деятельность в производственной, социальной и (или) научной сферах или сфере бытовых услуг. В 2015 г. законы о введении налоговых каникул по УСН и ПСН были приняты в 64 субъектах России;
12) субъектам Российской Федерации предоставлено право устанавливать для налогоплательщиков, которые используют УСН с объектом налогообложения в виде доходов, налоговую ставку в пределах от 6 до 1% в зависимости от категории налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности. Однако, по состоянию на 1 января 2016 г., этим правом воспользовались лишь девять субъектов Российской Федерации;
13) субъектам Российской Федерации предоставлено право устанавливать ставку ЕНВД в пределах от 15 до 7,5% в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности;
14) с 01.01.2016 увеличено число предприятий, уплачивающих квартальные авансовые платежи по налогу на прибыль. Это связано с увеличением с 10 до 15 млн руб. лимита среднеквартальной суммы доходов от продажи, определяемого за предыдущие четыре квартала;
15) по НДФЛ увеличен с трех до 12 тыс. руб. размер стандартного налогового вычета родителю, усыновителю на ре-

бенка-инвалида в возрасте до 18 лет (студента очной формы обучения — до 24 лет), имеющего инвалидность I или II группы; увеличен с трех до шести тыс. руб. вычет опекуну, попечителю, приемному родителю, супруге (супругу) приемного родителя, на обеспечении которых находится ребенок-инвалид в возрасте до 18 лет (студент очной формы обучения — до 24 лет), являющийся инвалидом I или II группы;

16) увеличена величина предельного размера дохода для предоставления стандартного налогового вычета на детей с 280 тыс. до 350 тыс. руб.;
17) упрощена процедура получения налогоплательщиками социальных налоговых вычетов по НДФЛ на свое лечение и (или) обучение. Налоговые вычеты можно получать у работодателя до окончания налогового периода при условии подтверждения такого права налоговым органом.

Основные риски действующей налоговой политики:

1) высокая степень зависимости российской экономики от внешнеторговой конъюнктуры создает серьезные риски нестабильности бюджетных поступлений;
2) наметившаяся отрицательная динамика основных структурообразующих налогов;
3) смещение центра тяжести налоговой политики на налоговое администрирование;
4) проблематика сочетания бюджетного и налогового федерализма.

Основные недостатки действующих льгот и преференций

1. С 2015 г. вводится существенная льгота для вновь зарегистрированных индивидуальных предпринимателей (ИП). Несмотря на все перспективы дальнейшего снижения налоговой нагрузки на малый бизнес, остается открытым вопрос, насколько будут готовы законодательные органы субъектов Российской Федерации, которые испытывают острую нехватку денежных средств, идти на столь серьезные налоговые послабления, скорее всего регионы будут массово отказываться от предоставления налоговых льгот. Дело в том, что большинство регионов испытывает серьезные трудности

с наполнением собственных бюджетов — их совокупный дефицит составляет около 1,5 трлн руб. В этих условиях будет крайне сомнительным ожидать от субъектов Российской Федерации сколько-нибудь значимых действий в сторону введения налоговых послаблений для субъектов хозяйственной деятельности. Как было отмечено ранее, указанной льготой воспользовались в девяти субъектах Российской Федерации, относящихся к регионам-донорам. Поэтому применение действующей льготы носит в основном декларативный характер и никаким образом не направлено на реальное снижение налоговой нагрузки на бизнес.

2. В соответствии с «Основными направлениями налоговой политики на 2015 год и плановые периоды 2016–2017 годов» налоговые каникулы сроком на пять лет будут предоставляться субъектам Российской Федерации для интенсивного развития так называемых территорий опережающего развития (Восточная Сибирь, Дальний Восток, Красноярский край, Хакасия). Налоговые льготы будут предоставлены по таким основным налогам, как налог на прибыль, налог на имущество организаций, земельный налог и налог на добычу полезных ископаемых (НДПИ), за исключением случаев, когда осуществляется добыча нефти и природного газа.

Механизм и процедура отбора инвестиционных проектов, для реализации которых будут предоставлены налоговые каникулы, а также характер и размер льгот по страховым взносам пока еще законодательно не определены.

3. Серьезные усилия прилагаются в связи с деофшоризацией экономики. Подобная проблема является общемировой и особенно остро касается нашей страны, где активное противодействие офшоризации началось с осени 2013 г. В целях деофшоризации экономики предполагается проведение следующих мероприятий:

– раскрытие информации о бенефициарных владельцах компании. Данная мера направлена на противодействие уклонению от налогообложения с использованием низконалоговых юрисдикций с помощью контролируемых иностранных компаний;

– развитие современных электронных форм безналичного денежного обращения[1];
– уточнение в Налоговом кодексе РФ определения налогового резидентства юридического и физического лица.

Налоговыми резидентами Российской Федерации признаются российские организации, иностранные организации, признающиеся налоговыми резидентами Российской Федерации в соответствии с международным договором России по вопросам международного налогообложения, а также иностранные организации, местом управления которых является Россия, если иное не предусмотрено договором (ст. 246.2 НК РФ). При этом управляемыми из России признаются иностранные организации, которые соответствуют следующим критериям (табл. 1).

[1] Расчеты в форме перевода электронных денежных средств осуществляются в соответствии с Федеральным законом от 27.06.2011 № 161-ФЗ «О национальной платежной системе» и договорами с учетом требований Положения Банка России от 16.02.2012 № 383-П «О правилах осуществления перевода денежных средств». В соответствии с вышеназванными документами в учетную практику введено два ключевых понятия — «электронное средство платежа» и «электронные денежные средства».

Электронное средство платежа — средство и (или) способ, позволяющие клиенту оператора по переводу денежных средств составлять, удостоверять и передавать распоряжения в целях осуществления перевода денежных средств в рамках применяемых форм безналичных расчетов с использованием информационно-коммуникационных технологий, электронных носителей информации, в том числе платежных карт, а также иных технических устройств.

Электронные денежные средства — денежные средства, которые предоставлены одним лицом другому лицу без открытия банковского счета, для исполнения денежных обязательств лица, предоставившего денежные средства, перед третьими лицами. При этом не являются электронными денежными средствами денежные средства, полученные организациями, осуществляющими профессиональную деятельность на рынке ценных бумаг, клиринговую деятельность и (или) деятельность по управлению инвестиционными фондами, паевыми инвестиционными фондами и негосударственными пенсионными фондами.

Таблица 1. Критерии признания Российской Федерации как места управления иностранной организации

Основные критерии	1) большинство заседаний Совета директоров проходит в Российской Федерации (отменен ФЗ от 08.06.2015 № 150-ФЗ); 2) исполнительный орган регулярно осуществляет деятельность в Российской Федерации; 3) главные должностные лица осуществляют руководство компанией в Российской Федерации (п. 2 ст. 246.2 НК РФ)
Дополнительные критерии	1) ведение бухгалтерского или управленческого учета осуществляется в Российской Федерации (за исключением действий по подготовке и составлению консолидированной, финансовой и управленческой отчетности, а также анализу деятельности иностранной организации); 2) ведение делопроизводства осуществляется в Российской Федерации; 3) оперативное управление персоналом осуществляется в Российской Федерации (п. 5 ст. 246.2 НК РФ)

При этом местом управления иностранной организации признается Российская Федерация, если соблюдается хотя бы один из основных критериев. Дополнительные критерии используются для определения места управления иностранной организации в случаях, когда основные критерии выполняются ей также в других государствах.

В Российской Федерации при налогообложении доходов иностранных контролируемых организаций используют юрисдикционный подход, который требует идентификации соответствующей низконалоговой юрисдикции. Затем определяется эффективная доля участия и наличие контроля акционера в иностранной компании. При этом берется во внимание прямое, косвенное и так называемое конструктивное участие. Далее нераспределенная прибыль иностранной компании причисляется к акционеру пропорционально доле его участия и, следовательно, включается в его налоговую базу.

Если с понятием прямого участия все ясно, то достаточно много вопросов возникает по косвенному и конструктивному участию. В законе не содержится четких критериев опре-

деления косвенного и конструктивного участия акционера в иностранной компании. Между тем отсутствие четких критериев такого признания может привести к произвольному толкованию со стороны налоговых органов.

В целях недопущения неоднозначных трактовок признания лица подпадающим под действие закона о деофшоризации считаем необходимым расширить критерии косвенного и конструктивного участия акционера в иностранной компании (табл. 2).

Форма участия	Критерии признания
Косвенное	Расчет следует производить по правилам, установленным для определения взаимозависимых лиц согласно ст. 105.1, 105.2[1] и 105.3 НК РФ, принимая во внимание последовательное, параллельное, перекрестное и кольцевое косвенное участие лица в уставном капитале контролируемой компании
Конструктивное	1) возможность устанавливать и влиять на размер оплаты труда руководящих работников организации; 2) возможность назначать и снимать с должности руководящих работников организации; 3) возможность влиять на величину нераспределенной прибыли организации; 4) возможность оказывать влияние на формирование учетной и дивидендной политики организации; 5) возможность влиять на значимые виды деятельности организации

Еще одним недостатком закона о налогообложении контролируемых иностранных компаний можно признать тот факт, что для всех налогоплательщиков величина дохода

[1] Порядок определения доли косвенного участия установлен п. 3 ст. 105.2 НК РФ. На первом этапе определяются все последовательности прямого участия и доли прямого участия каждой предыдущей организации в каждой последующей для каждой «цепочки». На втором этапе перемножаются доли прямого участия по каждой цепочке. На третьем этапе итоговые результаты суммируются. При этом взаимная зависимость лиц возникает в том случае, если доля участия одного лица в другом превышает 25%.

(прибыли) иностранной компании определяется в соответствии со ст. 25 НК РФ с учетом особенностей, предусмотренных ст. 309 НК РФ. Однако если для организаций указанные правила исчисления дохода (прибыли) представляются более или менее понятными, то для физических лиц правовые нормы и тонкости гл. 25 «Налог на прибыль организаций» НК РФ представляются весьма туманными и неопределенными. На наш взгляд, для физических лиц следует разработать упрощенные и понятные правила признания дохода (прибыли).

Также, на наш взгляд, необходимо более основательно и взвешенно подойти к списку стран, подпадающих под действие Федерального закона № 367-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации (в части налогообложения иностранных компаний и доходов иностранных организаций)». В общий список юрисдикций, не обменивающихся информацией с Российской Федерацией, на сегодня включено 119 стран. В этот список «непрозрачных» юрисдикций ФНС России 27.10.2015 внесла Бразилию, Великобританию, Швейцарию и Мальту. При этом весьма странным кажется включение в список офшоров партнера России по БРИКС — Бразилии, с которой заключен договор об избежании двойного налогообложения и соглашение об обмене налоговой информацией. По всей видимости, налоговые органы не удовлетворяет качество предоставляемой информации. В то же время прозрачными, по оценкам ФНС России, остались популярные холдинговые юрисдикции — Кипр, Нидерланды и Люксембург.

4. Таким образом, мы считаем, что при обосновании льгот и преференций необходим разумный и взвешенный подход к оценке эффективности предоставления тех или иных льгот. Также следует разделить три понятия: «социальный эффект», «экономический эффект», «перспективный эффект», предполагающий экономическую отдачу в будущем времени. При этом льготы и преференции следует предоставлять не только по тем налогам, от предоставления которых ожидается прямой экономический эффект, но и тем, от которых будет получен либо социальный эффект, либо перспективный социально-экономический эффект.

Предложения и рекомендации

1. Считаем необходимым в проекте основных направлений налоговой политики на 2017 г. и на плановый период 2018 и 2019 гг. предусмотреть введение инвестиционной налоговой льготы, поощряющей инвестиции в основной капитал. С этой целью следует предусмотреть предоставление хозяйствующим субъектам льготы по инвестициям в основной капитал, которая была отменена в 2001 г. в связи со снижением налоговой ставки налога на прибыль с 35 до 24%. Однако даже такое снижение ставки налога не компенсировало потери предприятий, осуществляющих инвестиции в основной капитал. Таким образом, по ранее действовавшей ставке объем налоговых платежей с учетом инвестиционной льготы снижался вдвое, т. е. реальная ставка налога на прибыль с учетом инвестиционной скидки составляла 17,5% (50% от 35%), что ниже даже действующей в настоящее время ставки налога на прибыль в размере 20%.

Принимая это во внимание, считаем целесообразным реанимировать ранее отмененную норму, которая позволяла предприятиям уменьшать налогооблагаемую базу по налогу на прибыль на сумму произведенных вложений капитального характера.

Подобная мера позволит субъектам предпринимательской деятельности снижать налоговые платежи по налогу на прибыль, что, в свою очередь, обусловит снижение поступлений в бюджет по налогу на прибыль. Однако снижение поступлений по налогу на прибыль можно будет считать целевым финансированием государства, направленным на поддержку частных инвестиций. Рост инвестиций в основной капитал обусловит расширение налогооблагаемой базы, что, в свою очередь, приведет к росту налоговых поступлений в будущем.

Кроме того, как мы знаем, в кризис основным источником воспроизводства основного капитала становятся не собственные источники финансирования, а кредитные (заемные) ресурсы, к доступу которых российские предприниматели ограничены главным образом за счет установления достаточно высоких ставок по банковским процентам.

В сложившихся условиях введение инвестиционной налоговой льготы позволит предпринимателям существенно сократить потребности в заемных средствах и снизить спрос на кредиты. Последнее, в свою очередь, позволит повысить конкуренцию на рынке коммерческого кредитования и будет способствовать снижению процентов по коммерческим кредитам, что также окажет положительное влияние на развитие экономики.

Важным является введение контроля за установлением кадастровой стоимости в регионах России (в большинстве случаев кадастровая стоимость в значительной степени превышает рыночную) и проч.

2. В расходах инновационных предприятий и предприятий реального сектора экономики наибольший удельный вес (по разным оценкам, от 50 до 70%) занимают расходы на оплату труда сотрудников, а следовательно, и на уплату страховых взносов во внебюджетные фонды социального страхования. Действующая в настоящее время совокупная ставка страховых взносов 30% является чрезмерной для данной категории налогоплательщиков.

Таким образом, стимулирование в реальном секторе экономики должно осуществляться в том числе и за счет снижения издержек предпринимателя на оплату труда работников, частью которых являются страховые взносы по обязательному страхованию работников. Учитывая, что страховые социальные взносы включаются в себестоимость продукции (работ, услуг), снижение ставки позволит предприятиям снизить издержки производства и, следовательно, повысить конкурентоспособность. При этом следует отказаться от скрытой регрессии, когда доходы, превышающие определенную сумму (в 2016 г. — 796 тыс. руб.), облагаются по пониженной ставке, а именно 15,1%, из них: 10% в ПФР; 5,1% в ФОМС. Сокращение ставки, а также отказ от скрытой регрессии и переход на единую плоскую шкалу налогообложения, соответствующую общепринятой в мировой практике системе социального налогообложения, будет способствовать только наращиванию инвестиций в основной капитал и усилению конкурентных преимуществ отечественных товаропроизво-

дителей на мировых рынках. В связи с этим следует предусмотреть снижение ставки социального страхового взноса с нынешних 30 до 20% и ввести его плоскую шкалу для всех получаемых доходов без ограничения сумм, направляемых на оплату труда работников.

Возврат к ЕСН считаем мерой возможной и необходимой. На наш взгляд, это позволит государству повысить эффективность собираемости страховых взносов и улучшить их администрирование. При этом в целях развития и поддержки реального сектора экономики в контексте проведения антикризисных структурных экономических реформ считаем необходимым введение ЕСН с одновременным сокращением его ставки. Снижение ставки страховых взносов возможно с переходом на ЕСН и введением дополнительных пенсионных взносов, удерживаемых с начисленного заработка работников организации, о чем подробно будет сказано далее.

Практика установления пониженных ставок социального налога повсеместно используется в экономически развитых и развивающихся странах. Так, например, если взять для сравнения страны, близкие нам по основным макро- и микроэкономическим характеристикам, мы увидим, что во многих странах придерживаются практик постепенного снижения социальных страховых взносов. Показателен пример Казахстана, являющегося партнером по ЕАЭС, где установлена ставка социального страхового взноса в размере 11% от фонда оплаты труда. Ставка социального налога в Казахстане является одной из самых низких в ЕАЭС. Учитывая, что налоговая нагрузка на фонд оплаты труда в Казахстане ниже, чем в России, можно утверждать, что налоговая конкурентоспособность в Казахстане выше, чем в России, что благоприятно влияет на конкурентные способности.

3. Необходимо осуществить реформирование амортизационной политики, главным элементом которой должна стать ускоренная амортизация. При этом выбор коэффициентов ускорения амортизации должен оставаться за хозяйствующими субъектами, осуществляющими процессы расширенного воспроизводства, т. е. главным условием использования механизма ускоренной амортизации должно стать наличие

инновационно-инвестиционных проектов, а не те условия, которые определены в гл. 25 НК РФ и не связаны с реализацией конкретных инвестиционных проектов. В результате использования ускоренного механизма амортизации суммарный объем накопленных амортизационных отчислений отрывается от стоимостной величины износа соответствующего актива и используется в качестве чистых инвестиций, замещая собой в них чистую прибыль и заемные средства.

Применение такого способа стимулирования инновационно-инвестиционной деятельности позволяет предприятию получать дополнительные финансовые средства не извне, а из собственной прибыли за счет уменьшения выплат налога на прибыль и перевода ее в издержки производства в размере сумм амортизационных накоплений. В таком случае финансирование инвестиционной деятельности частично осуществляется из бюджета, а не из заемных средств. В результате этого повышается эффективность бизнеса, так как, с одной стороны, в совокупных инвестициях сокращается доля заемных (кредитных) ресурсов, по которым надо выплачивать проценты, с другой — сокращается величина свободного остатка прибыли, отягощенная налогом на прибыль.

При этом взнос государства в инновационно-инвестиционную деятельность в виде недополученных налоговых поступлений в бюджет по налогу на прибыль можно считать государственным поощрением, призванным ускорять инвестиционную активность бизнеса, что в конечном итоге обеспечит рост налоговых поступлений по большинству налогов за счет расширения производства и налогооблагаемой базы.

Показателен пример положительного воздействия использования механизма ускоренной амортизации на развитие экономики в Норвегии. В этой стране по оборудованию и имуществу, которое используется при добыче нефти и газа, годовые амортизационные отчисления составляют треть (33,3%) от балансовой стоимости актива. При этом годом начисления амортизационных отчислений является год, в котором инвестиции были осуществлены.

Кроме того, как один из вариантов можно рассмотреть — отойти от нормативного установления сроков полезного ис-

пользования основных средств. В настоящее время нормативный срок полезного использования основных средств устанавливается в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.01.2002 № 1 «О классификации основных средств, включаемых в амортизационные группы».

Несколько иной подход используется в системе МСФО. Срок полезной службы определяется предприятием самостоятельно, оценочным путем на основании опыта его работы с аналогичными активами. Причем срок полезного использования может пересматриваться в случае изменения расчетной бухгалтерской оценки.

Также считаем необходимым введение поощряющей ставки амортизации до 150% от стоимости приобретаемого оборудования. Повышенная ставка амортизации позволит предприятиям компенсировать потери от обесценения актива в результате инфляции и влияния конъюнктурных факторов.

Механизм предоставления поощряющей ставки амортизации может выглядеть следующим образом.

Предположим, что первоначальная стоимость приобретенного оборудования, относимого в состав основных средств, составляет 1 000 000 руб. Срок полезного использования составляет четыре года. Поощряющая ставка амортизации установлена в размере 130% от стоимости оборудования. При такой ставке амортизационные отчисления будут производиться со стоимости оборудования в 1 300 000 руб. (1 000 000 руб. × 1,3). Норма амортизации составит: 100% : 4 = = 25%. Сумма годовой амортизации составит 325 000 руб. (1 300 000 × 25%).

Таким образом, мы видим, что величина амортизационных накоплений превысит величину первоначальной стоимости имущества, что позволит к концу срока начисления амортизации накопить сумму, которая позволит организации осуществить процесс воспроизводства в основной капитал с минимальным использованием заемных ресурсов, а в отдельных случаях и вовсе отказаться от их использования. Также можно предусмотреть действие этой льготы в переходный период, когда, например, ключевая ставка Банка

России устанавливается на достаточно высоком уровне. При этом размер поощряющей нормы амортизации также может варьироваться от наименьшего к наивысшему в зависимости от уровня ключевой ставки.

4. Предложение по распространению правил налогообложения, действующих для индивидуальных предпринимателей, на субъекты малого предпринимательства, являющиеся организациями.

Следует отметить отрицательные стороны используемой в настоящее время концепции дифференцированного налогообложения в зависимости от формы организации хозяйственной деятельности (юридическое лицо или физическое — индивидуальный предприниматель) представителей малого предпринимательства без учета размера бизнеса.

В настоящее время налоговые ставки для представителей малого бизнеса организаций и индивидуальных предпринимателей существенно различаются. Предлагаем снизить размер налоговой ставки по налогу на прибыль в отношении организаций, являющихся субъектами малого бизнеса, до 13%.

Следуя принципу одинакового подхода в налогообложении субъектов малого предпринимательства вне зависимости от формы организации бизнеса, предлагаем распространить «налоговые каникулы» и на вновь созданные организации, осуществляющие деятельность в производственной, социальной, научной сферах и (или) в сфере оказания бытовых услуг населению, применяющие упрощенную систему налогообложения.

5. Предложение по возможности переноса убытков, полученных индивидуальным предпринимателем, на будущие периоды. Представляется необходимым применение единых подходов для целей налогообложения малого предпринимательства независимо от формы организации бизнеса. В связи с этим необходимо законодательно закрепить возможность переноса на будущее убытков, полученных индивидуальным предпринимателем от осуществления хозяйственной деятельности в рамках налога на доходы физических лиц.

6. Предложения по патентной системе налогообложения. Патентная система налогообложения призвана заменить со-

бой единый налог на вмененный доход для отдельных видов предпринимательской деятельности. Согласно Налоговому кодексу РФ плательщиками единого вмененного дохода являются как индивидуальные предприниматели, так и организации. Патентная система налогообложения в настоящее время рассчитана только на плательщиков — физических лиц. В связи с этим предлагаем расширить круг налогоплательщиков, имеющих право на применение патентной системы налогообложения, за счет организаций, соответствующих базовым условиям применения данного специального налогового режима.

Существенной проблемой, сдерживающей применение патентной системы налогообложения, является отсутствие возможности уменьшения начисленной суммы патента на страховые взносы, уплачиваемые за работников, занятых в сферах деятельности, в отношении которых уплачивается патент, а также на страховые взносы, которые уплачивает индивидуальный предприниматель за себя. Это обстоятельство негативно сказывается на налоговой нагрузке предпринимателя, а следовательно, ставит под сомнение использование данной системы налогообложения. В рамках применения единого налога на вмененный доход такое правило действует и предполагает уменьшение начисленных за налоговый период сумм налога на страховые взносы.

Поскольку патент вводился с целью замены единого налога на вмененный доход, предлагаем распространить правила уменьшения суммы исчисленного с налоговой базы единого налога и на патентную систему, а именно — предусмотреть возможность уменьшения исчисленного патента на страховые взносы с заработной платы работников, но не более, чем на 50%. В том случае, если индивидуальный предприниматель осуществляет деятельность без привлечения наемных работников, необходимо предусмотреть возможность уменьшения патента без ограничений на сумму страховых взносов, уплаченных за себя.

7. Целесообразно развитие института профессионального налогового консультирования. В 2015 г. в Госдуму РФ внесен

законопроект «О налоговом консультировании». Его поддерживает ФНС, а также введение института налогового консультирования предусмотрено Правительством Российской Федерации в «дорожной карте» «Совершенствование налогового администрирования». Введение института налоговых консультантов, которые будут оказывать качественные и доступные услуги всем желающим, повысит уровень исполнения плательщиками налоговых обязанностей и позволит сократить количество налоговых споров.

Также по примеру развитых стран целесообразно ввести в Налоговый кодекс РФ норму об извещении налогоплательщика о том, что в отношении него в предстоящем периоде может быть проведена выездная налоговая проверка, а также какие налоги затронет проверка и за какой период. Извещение о планируемой выездной проверке позволит налогоплательщику подготовить бухгалтерскую и налоговую отчетность, что облегчит инспекторам проверку и позволит подготовить более качественный ее акт, не нуждаясь в его дальнейшем обжаловании.

Как видим из вышесказанного, налоговые льготы, действующие в России, недостаточно стимулируют вовлечение в инновационную деятельность большого числа заинтересованных субъектов хозяйствования. Налоговые льготы должны быть существенными, привлекательными для налогоплательщика, продолжительными и стабильными для того, чтобы способствовать созданию и развитию значительного количества инновационных структур.

По нашим оценкам, реализация вышеуказанных мероприятий позволит к 2019 г. достичь следующих показателей экономического развития:

- расширение налогооблагаемой базы на 5–7 п. п.;
- ежегодное увеличение налоговых поступлений в бюджет на 3 п. п.;
- увеличение инвестиций в основной капитал с нынешних 184 571, 6 млн до 284 800 млн руб.;
- ежегодный рост ВВП до 1 п. п.

Среди других эффектов — ускорение программы импортозамещения и повышение инвестиционной привлекательности страны на мировом рынке.

Таким образом, в условиях кризиса нужно осуществлять более действенные меры по поддержке экономики. В условиях применения к Российской Федерации экономических санкций налоговая политика должна быть ориентирована на поддержку отечественных производителей. Это положение следует закрепить в Налоговом кодексе РФ как основное положение на ряд последующих лет. При этом одним из главных прямых налогов остается налог на прибыль предприятий. Внесенные изменения в Налоговый кодекс РФ, несомненно, будут способствовать активизации предпринимательства в России, однако с учетом перечисленных выше предложений можно было бы ожидать более высоких результатов, сглаживающих последствия экономического кризиса на начальном этапе и способствующих экономическому росту и процветанию страны в будущем.

О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды»

Алихаджиева А. С., Лабушкина И. Е., Решетняк С. Р., Дорофеева Ж. А., Канина Ю. С.

Совершенствование законодательства об охране окружающей среды относится к числу приоритетных вопросов. Сдвиг в позитивную сторону можно ожидать в вопросах нормирования вредоносных для окружающей среды выбросов после вступления в законную силу изменений, вносимых Федеральным законом от 29.12.2015 № 404-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об охране окружающей среды”» и отдельными законодательными актами Российской Федерации. Это стало возможно не по причине того, что вносимые изменения более детально регламентируют отно-

шения в сфере контроля за нормированием выбросов и не по причине повышения юридической техники редакции новых норм, а за счет смены вектора. Новый подход направлен на создание экологически чистого производства на территории Российской Федерации и на достижение, в том числе, и тех целей, которые были обозначены Президентом Российской Федерации В. В. Путиным во время его выступления на пленарном заседании юбилейной 70-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН в Нью-Йорке 28 сентября 2015 г. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы"» утверждена новая редакция госпрограммы «Охрана окружающей среды на 2012–2020 годы». Мероприятия программы направлены на создание экологически безопасной и комфортной обстановки в местах проживания населения, снижение его заболеваемости, вызванной неблагоприятными экологическими условиями, рост продолжительности жизни городского населения.

Однако при всех положительных сдвигах в вопросах совершенствования природоохранного законодательства нельзя не отметить, что оно до сих пор не в полной мере отвечает предъявленным к нему требованиям. И в первую очередь речь идет о фундаментальном для всего природоохранного законодательства акте — Федеральном законе от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 29.12.2015) «Об охране окружающей среды».

Одним из главных достоинств современного экологического законодательства России является широкое регулирование экологических прав граждан и, в частности, конституционное признание права каждого на благоприятную окружающую среду. Для реализации стратегии экологического развития необходимо предпринять определенные организационно-правовые и иные меры, направленные:

- на сохранение и восстановление природных систем, их биологического разнообразия и способности к саморегуляции;

- обеспечение рационального природопользования, недропользования, равноправного доступа к природным ресурсам ныне живущих и будущих поколений людей;
- обеспечение благоприятного состояния окружающей среды как необходимого условия качества жизни населения.

Начиная с Общих положений Федерального закона № 7-ФЗ необходимо дополнить в продолжении «Стратегии экологической безопасности на период до 2025 года» понятийный аппарат, а именно:

1) дополнить определением понятия «экологический бизнес», «экологический менеджмент».

В сферу экологического бизнеса и рынка попадают различные направления хозяйственной и социальной деятельности общества. Экологический бизнес необходимо рассматривать как самостоятельную, производственную, научно-исследовательскую, кредитно-финансовую и иную деятельность, направленную на систематическое получение прибыли от производства и продажи товаров, выполнение работ и оказание услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке, и на сохранение, восстановление природной среды и ее биологического разнообразия, снижение негативного воздействия техногенных и природных факторов на окружающую среду, а также оценку их влияния на состояние природной среды и обеспечение экологической безопасности. Введение данного понятия позволит стабилизировать ситуацию, к примеру, в сфере расфасовки и переработки отходов.

Развитие экологического менеджмента и внесение поправок в Федеральный закон № 7-ФЗ позволят осуществлять разработку принципиально новой продукции и даже создать для этой цели специализированные компании (мусорный бизнес);

2) конкретизировать угрозы, обусловленные природными явлениями различной интенсивности, хозяйственной и иной деятельностью, оказывающие решающее влияние на уровень экологической безопасности;

3) определение понятия «экологическая безопасность» изложить в другой редакции — «состояние защищенности окружающей среды и жизненно важных интересов личности, общества и государства от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий, а также гарантированность экологических прав и законных интересов физических и юридических лиц».

Предлагаем дополнить ст. 1 «Основные понятия» определением понятия «экологическая информация» — «сведения об окружающей человека среде, о деятельности, негативно влияющей на окружающую среду и организм человека, а также сведения о мерах по охране окружающей среды и обеспечению соблюдения защиты экологических прав граждан».

В пункте втором ст. 11 Закона говорится о том, что граждане могут обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, в органы местного самоуправления и иные организации с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы. В ст. 12 предусмотрены аналогичные права, но принадлежащие общественным объединениям и некоммерческим организациям. Однако в ст. 7 не говорится о том, что органы местного самоуправления обладают полномочиями по рассмотрению таких жалоб. Отсутствует указание на это и в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 15.02.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Обозначенные мероприятия по управлению охраной окружающей средой не дают окончательного ответа на вопрос — включаются ли в них работы по реагированию на подобного рода жалобы? А главное, в них не прописан механизм этого реагирования.

В уяснении нуждается гл. XII «Научные исследования в области охраны окружающей среды», содержащаяся в Законе. Она состоит из единственной статьи декларативно-

го содержания, которая определяет цели и содержание научных исследований в области охраны окружающей среды. Необходимо отметить, что достижение поставленных целей не требует законодательного их закрепления. Комплекс мероприятий, который можно считать практической реализацией положений ст. 70, вполне успешно реализуется и без отражения их в тексте Закона, поскольку такие мероприятия проводятся в рамках экологической политики государства в целом, а также в рамках управления в области охраны окружающей среды.

Представляется необходимым на смену ст. 72, утратившей силу в части преподавания основ экологических знаний в образовательных учреждениях, дополнить ст. 71 положением «Об обязательном изучении основ экологии и мерах по обеспечению экологической безопасности образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную подготовку, переподготовку и повышение квалификации специалистов». Экологическое образование должно обеспечивать формирование у человека знаний, необходимых убеждений и практических навыков, определенной ориентации и активной социальной позиции в создании гармоничных отношений в системе «человек — общество — окружающая среда», в рациональном природопользовании и воспроизводстве природных ресурсов. Главное предназначение экологического образования заключается в обучении и воспитании экологически ответственной личности.

В главе XIII Федерального закона № 7-ФЗ необходимо рассмотреть формы гражданского участия в решении вопросов охраны окружающей среды, таких как: проведение общественных обсуждений и поддержание инициатив по строительству дорог и промышленных предприятий; организация и проведение субботников и др. При оценке воздействия на окружающую среду необходимо законодательным путем обеспечить участие заинтересованных граждан, общественных объединений, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц в подготовке материалов, рассмотрение и учет поступивших от них замечаний и предложений, а также доступ к материалам оценки воздействия на окружающую

среду. Негативная динамика в среде обитания человека, прежде всего на урбанизированных территориях, уже сегодня приводит к росту заболеваемости населения и смертности, поэтому необходимо разработать законопроект о внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» в области нормирования качества окружающей среды. Для улучшения экологической ситуации и в целях повышения качества проводимого экологического контроля необходимо прописать требования по установке оборудования источников сбросов и выбросов автоматическими средствами измерения объемов выбросов и концентрации загрязняющих веществ, а также техническими средствами передачи информации в единую систему государственного экологического мониторинга.

Статья 76 предусматривает только судебный порядок разрешения споров в области охраны окружающей среды. Однако самого определения понятия «экологический спор» Закон не дает. Последние поправки, внесенные в Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» и датированные 29.12.2015, коснулись организации сбора, вывоза, участия в организации по утилизации и переработке бытовой деятельности по сбору (в том числе и промышленных отходов). К вопросам местного значения муниципального района относятся организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды и участие в организации деятельности по обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов (сельских поселений, городских округов). При этом вопрос о расфасовке мусора (ТБО) и практическая мера применения в законодательстве не оговорены. Для этого необходимо:

1) внести корректировки в законодательство об отходах производства и потребления в части требований по раздельному сбору коммунальных отходов;
2) определить условия утилизации отходов разных классов опасности с точки зрения соблюдения природоохранных и санитарных правил;

3) определить меры юридической ответственности для должностных, юридических лиц и граждан в части несоблюдения требований, предусмотренных в п. 1 ст. 7 Федерального закона № 7-ФЗ. Согласно внесенным поправкам в Федеральный закон № 7-ФЗ юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность по утилизации отходов, подготавливают и ежегодно опубликовывают отчеты о деятельности в области охраны окружающей среды по форме и в сроки, которые установлены федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области охраны окружающей среды. В случае несвоевременного представления отчета об утилизации отходов применять не только меры административного воздействия, предусмотренные в ст. 8.2 КоАП РФ [4], но и рассмотреть вопрос о внесении поправок в части уголовного наказания должностных лиц хозяйствующих субъектов за несоблюдение правил сбора, вывоза, участия в организации по утилизации и переработке отходов;
4) рассмотреть вопрос о стимулировании за активное участие в сборе мусора населения;
5) разработать требования по утилизации органических отходов, радиоактивных отходов на обустроенных с учетом санитарных правил специальных площадках. Для облегчения утилизации отходов необходима сортировка отходов.

Статья 16.3 «Порядок исчисления платы за негативное воздействие на окружающую среду» Федерального закона № 7-ФЗ в новой редакции устанавливает субъектный состав, сроки и порядок заполнения Декларации о плате за негативное воздействие на окружающую среду. Декларация представляется не позднее 10 марта года, следующего за отчетным периодом. Теперь на законодательном уровне закреплено, что плата за НВОС взимается за выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух только от стационарных источников выбросов.

Также в новой редакции ст. 16 Федерального закона № 7-ФЗ не расписаны виды водных объектов, в которые осуществляется сброс, ведь согласно ч. 1 ст. 5 Водного кодекса Российской Федерации (в ред. от 28.11.2015) водные объекты в зависимости от особенностей их режима, физико-географических, морфометрических и других особенностей подразделяются только на два вида — поверхностные водные объекты и подземные водные объекты. Кроме того, из списка объектов, за сброс в которые взимается плата, были исключены водосборные площади, что позволяет раз и навсегда поставить точку в споре о том, нужно ли вносить плату за НВОС в части сброса на рельеф. Другое дело, что узаконить такой сброс все равно не получится, так как нет административного регламента по предоставлению государственной услуги по выдаче таких разрешений. В то же время из перечня «платных» видов НВОС исключены загрязнение недр, почв и загрязнение окружающей среды шумом, теплом, электромагнитными, ионизирующими и другими видами физических воздействий.

Отметим, что в п. 6 ст. 16.3 Федерального закона № 7-ФЗ в целях стимулирования юридических и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность, к проведению мероприятий по снижению НВОС (а именно обезвреживания и утилизации отходов с понижением класса опасности перед их размещением на полигонах) с 1 января 2016 г. были введены поправочные коэффициенты к плате за НВОС при размещении отходов:

- коэффициент 0 — при размещении отходов V класса опасности добывающей промышленности посредством закладки искусственно созданных полостей в горных породах при рекультивации земель и почвенного покрова (в соответствии с разделом проектной документации «Перечень мероприятий по охране окружающей среды» и (или) техническим проектом разработки месторождения полезных ископаемых);
- коэффициент 0,5 — при размещении отходов IV, V классов опасности, которые образовались при утилизации

ранее размещенных отходов перерабатывающей и добывающей промышленности;

- коэффициент 0,67 — при размещении отходов III класса опасности, которые образовались в процессе обезвреживания отходов II класса опасности;
- коэффициент 0,49 — при размещении отходов IV класса опасности, которые образовались в процессе обезвреживания отходов III класса опасности;
- коэффициент 0,33 — при размещении отходов IV класса опасности, которые образовались в процессе обезвреживания отходов II класса опасности.

К указанным коэффициентам дополнительно вводится коэффициент 0,3, который применяется при размещении отходов производства и потребления, образовавшихся в собственном производстве, в пределах установленных лимитов на их размещение на объектах размещения отходов, принадлежащих юридическому лицу или индивидуальному предпринимателю на праве собственности либо ином законном основании и оборудованных в соответствии с установленными требованиями.

Кроме того, Федеральный закон № 404-ФЗ предусматривает, что дополнительные коэффициенты применяются и при исчислении платы за НВОС в отношении территорий и объектов, находящихся под особой охраной в соответствии с федеральными законами, а также при исчислении указанной платы за выбросы загрязняющих веществ, образующихся при сжигании и (или) рассеивании попутного нефтяного газа.

Пунктом 11 ст. 16.3 Федерального закона № 7-ФЗ установлено, что из суммы платы за НВОС вычитаются затраты на реализацию мероприятий по снижению НВОС, фактически произведенные лицами, обязанными вносить плату, в пределах исчисленной платы за НВОС раздельно в отношении каждого загрязняющего вещества, включенного в перечень загрязняющих веществ, класса опасности отходов производства и потребления.

Затратами на реализацию мероприятий по снижению НВОС признаются документально подтвержденные расходы

лиц, обязанных вносить плату, в отчетном периоде на финансирование мероприятий, предусмотренных п. 4 ст. 17 Федерального закона № 7-ФЗ и включенных в план мероприятий по охране окружающей среды или программу повышения экологической эффективности, а также расходы на реализацию мероприятий по обеспечению использования и утилизации попутного нефтяного газа. Затраты, не учтенные при исчислении платы за НВОС в отчетном периоде, могут быть учтены в последующие отчетные периоды, но не более чем в течение срока выполнения плана мероприятий по охране окружающей среды или программы повышения экологической эффективности.

Федеральный закон № 404-ФЗ внес изменения и в части сроков и периодичности внесения платы за НВОС. Согласно Федеральному закону № 219-ФЗ отчетным периодом в отношении внесения платы за НВОС считается календарный год. Плата, исчисленная по итогам отчетного периода, вносится не позднее 1 марта года, следующего за отчетным периодом.

Однако Федеральным законом № 404-ФЗ предусмотрено, что лица, обязанные вносить плату, за исключением субъектов малого и среднего предпринимательства, вносят квартальные авансовые платежи (кроме четвертого квартала) не позднее 20-го числа месяца в размере одной четвертой части суммы платы за НВОС, уплаченной за предыдущий год. То есть все природопользователи, которые не относятся к СМСП, обязаны вносить плату за НВОС четыре раза в год. При этом первые три платежа считаются авансовыми, а четвертый платеж — это оставшаяся часть платы. Таким образом, есть два варианта развития событий:

1) вы относитесь к СМСП и оказываете «платные» виды НВОС, поэтому вам нужно:
   - до 1 марта 2017 г. внести плату за НВОС за весь 2016 г.;
   - до 10 марта 2017 г. представить декларацию о плате за НВОС за весь 2016 г.;
2) вы не относитесь к СМСП и оказываете «платные» виды НВОС, поэтому вам нужно:
   - до 20 апреля 2016 г. внести квартальный авансовый платеж за I квартал 2016 г. в размере одной чет-

вертой части суммы платы за НВОС, уплаченной за 2015 г.;

- до 20 июля 2016 г. внести квартальный авансовый платеж за II квартал 2016 г. в размере одной четвертой части суммы платы за НВОС, уплаченной за 2015 г.;
- до 20 октября 2016 г. внести квартальный авансовый платеж за III квартал 2016 г. в размере одной четвертой части суммы платы за НВОС, уплаченной за 2015 г.;
- до 1 марта 2017 г. внести оставшуюся сумму платы за НВОС, чтобы «закрыть» 2016 г.;
- до 10 марта 2017 г. представить декларацию о плате за НВОС за весь 2016 г.

В пункте 1 ст. 16 изменена плата за сброс сточных вод в ЦСВ. Таким образом, вопрос, который вызывал жаркие споры среди природопользователей, теперь снят с повестки дня: плата за сброс сточных вод в ЦСВ взимается в соответствии с Федеральным законом № 7-ФЗ.

Нововведения в ст. 38 Федерального закона № 7-ФЗ «Требования в области охраны окружающей среды при вводе в эксплуатацию зданий, строений, сооружений и иных объектов» должны коснуться всех сфер природопотребления, в том числе земле-, недро-, водо-, лесопользования. Системный, комплексный подход может обеспечить оптимальные условия для установления рациональных экологических требований в области охраны окружающей среды, а также при проектировании, строительстве, вводе в эксплуатацию и эксплуатации гидротехнических сооружений. Формирование и развитие производственной сферы устремлено на модифицирование качества его жизни, однако в то же время этому сопутствует накопление потенциала опасности для человека в виде негативного влияния изменяющейся окружающей среды. В сложившейся ситуации недостаточно усилий со стороны государственных органов, необходимо участие российского бизнес-сообщества в экологических задачах государства. Если с транспортированием и переработкой большинства отходов при наличии благоприятных инвестиционных условий можно справиться с помощью усилий

российского бизнеса и привлечением иностранных источников финансирования, то, к примеру, проблема сбора отходов не решится без работы государственных органов и выработки необходимых законодательных актов, усиливающих и ужесточающих контроль в области управления отходами.

Заключение

На основании проведенного анализа можно констатировать, что положения гл. XII, а также ст. 74 не отвечают полностью целям и задачам Федерального закона от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Предлагается изложить п. 4 и 5 ст. 2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» в следующей редакции: «Отношения, возникающие в области охраны окружающей среды как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории Российской Федерации, в целях обеспечения их прав на благоприятную окружающую среду основываются на общепризнанных принципах и нормах международного права и регулируются международными договорами Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

Статьи 11 и 12 изложить в следующей редакции:

- статья 11: «обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации, с учетом их компетенции, с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы»;
- статья 12: «обращаться в органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и иные организации, с учетом их компетенции, с жалобами, заявлениями, исками и предложе-

ниями по вопросам, касающимся охраны окружающей среды, негативного воздействия на окружающую среду, и получать своевременные и обоснованные ответы».

Предлагается изложить ст. 75 в следующей редакции:

«Статья 75. Виды ответственности за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды и иных актов, содержащих нормы экологического права».

«Лица, виновные в нарушении законодательства в области окружающей среды и иных актов, содержащих нормы экологического права, привлекаются к дисциплинарной, гражданско-правовой, административной и уголовной ответственности в порядке, установленном федеральными законами».

В статью 76 внести изменение: «Споры в области охраны окружающей среды разрешаются судами общей юрисдикции и арбитражными судами, а также в административном порядке в соответствии с законодательством».

Для улучшения порядка взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду:

1) необходимо уточнить статус данной формы платы за пользование окружающей средой, плата за негативное воздействие на окружающую среду не является фискальным сбором. Определить плату за негативное воздействие на окружающую среду, как налог, внесением поправок в Налоговый кодекс Российской Федерации. При этом ставка дополнительных коэффициентов должна определяться с учетом экологичности в работе предприятия (хозяйствующего субъекта), внедрения безотходного производства и др.;
2) конкретизировать уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, который будет осуществлять контроль за правильностью исчисления платы за НВОС, полнотой и своевременностью ее внесения (порядок, условия, сроки);
3) обязать субъектов малого и среднего предпринимательства разрабатывать проекты нормативов образования отходов и лимитов на их размещение;
4) внести уточнения в законодательство об отходах производства и потребления по перечню специализирован-

ных организаций, уполномоченных определять объемы выбросов плательщика;

5) увеличить размер административного штрафа за невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду на должностных лиц в размере от 6000 до 10 000 руб.; на юридических лиц — от 100 000 до 150 000 руб.;
6) предусмотреть размер пени за несвоевременное или неполное внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду;
7) внести поправки в Налоговый кодекс Российской Федерации в части определения налоговой базы за сверхнормативные выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду.

О совершенствовании законодательства в сфере туризма. Развитие внутреннего и въездного туризма

Бухаров И. О., Калмыков Н. Н., Сычева О. А, Внуков Н. А., Рыбина И. А., Киселева Н. Н., Орлянская А. А., Логинов Д. А., Сачук Т. В., Попченко Е. Л., Дехтярь Г. М.

Туризм является одним из важных направлений оживления экономики, оказывая стимулирующее воздействие на развитие таких сфер экономической деятельности, как услуги коллективных средств размещения, транспорт, связь, торговля, производство сувенирной продукции, общественное питание, сельское хозяйство, строительство, а также выступает катализатором социально-экономического развития регионов Российской Федерации[1].

[1] О Концепции федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–

На рынке туристических услуг выделяют три основных направления туризма: выездной туризм, въездной туризм и внутренний туризм.

Однако даже при имеющихся возможностях России туристическая отрасль имеет *ряд проблем*, которые требуют оперативного решения.

1. *Индекс конкурентоспособности путешествий и туризма (TTCI) в России, который измеряет степень привлекательности туризма в определенной стране*

В 2015 г. Россия заняла лишь 45-е место в рейтинге конкурентоспособности в секторе туризма и путешествий, хотя и повысила свою позицию на 18 мест[1]. В качестве сильных сторон экспертами были выделены богатые природные и культурные ресурсы (34-е и 21-е места соответственно), а также инфраструктура воздушного транспорта (22-е место) и телекоммуникационная инфраструктура. Неплохо выглядит Россия и с точки зрения ценовой привлекательности. К слабым сторонам конкурентоспособности российского сектора туризма, которые тормозят увеличение въездного туризма в Россию, прежде всего можно отнести слишком жесткие визовые требования для иностранцев (120-е место): по этому показателю страна уступает Вьетнаму (115-е место), Суринаму (119-е место). Для развития въездного туризма необходимо решить этот вопрос, так как туристической отрасли как части экономики выгодна отмена виз. Составителей рейтинга также смущает в России неблагоприятный деловой климат: по этому показателю страна занимает 109-е место. По уровню безопасности Россия находится на 126-й строчке в общем рейтинге и соседствует с Мьянмой и Ямайкой. Также конкурентоспособность российского турпродукта снижает недостаточно развитая инфраструктура наземного и водного транспорта (92-е место). Кроме этого эксперты ВЭФ отмечают, что для российского правительства развитие сек-

2016 годы)». Распоряжение Правительства Российской Федерации от 19.07.2010 № 1230-р // www.government.ru

[1] www.kommersant.ru/doc/2723142

тора путешествий и туризма не является реальным приоритетом (90-е место по этому показателю)[1].

2. *Проблемы развития внутреннего туризма*

Внутренний туризм является наименее развитым сегментом рынка туристических услуг. Число реализованных туристских путевок по зарубежным странам более чем в четыре раза превышает числе поездок по территории России. Такие показатели демонстрируют отток денег в зарубежные страны, что уменьшает доходы государства, в том числе и общий показатель ВВП Российской Федерации.

Рост внутреннего туризма ограничивается:

- низким уровнем сервиса, который включает уровень обслуживания, качество обслуживания, недостаток квалифицированных кадров;
- отсутствием политики в регионах по созданию устойчивых региональных брендов, которые включали бы не только туризм, но и индустрию, и инвестиционную политику;
- низким уровнем доходов населения, обусловливающим доминирование в потребительских расходах затрат на приобретение продуктов питания и промышленных товаров при незначительных расходах на оздоровление и отдых;
- высокой стоимостью внутренних пассажирских перевозок, снижающей доступность туризма;
- недостаточностью информации о потенциале туристического прибытия;
- неэффективной системой продвижения национального туристического продукта на рынки, слабой политикой в области формирования имиджа туристских дестинаций и их продвижения на внутреннем и внешнем рынках.

И это далеко не полный список проблем. В настоящее время крайне необходимо поддерживать тенденцию нарастания внутреннего туризма. Это связано с возрастающим уровнем культурных запросов россиян, со снижением курса рубля

[1] www.atorus.ru/news/press-centre/new/30786.html

по отношению к иностранным валютам, что сдерживает спрос на зарубежные туристические поездки.

3. *Рекламное и маркетинговое продвижение туристического продукта*

Страны, привлекающие туристов, тратят на рекламно-информационное продвижение от 30 до 100 млн евро в год. В России этот показатель значительно меньше, а эффективность расходов остается на низком уровне. Отечественные потребители лучше осведомлены о местах и достопримечательностях других стран, при этом плохо знают географию, историю и туристические места у себя на родине.

4. *Кризис на рынке туроператоров*

Кризис 2014 г. оказал заметное влияние на российскую туриндустрию. Кризис туристического бизнеса России пошатнул доверие потребителя. В результате вырос интерес к онлайн-бронированию отелей и авиабилетов, аренды автомобилей и поиска электронных путеводителей-навигаторов. Позитивной тенденцией стало лишь то, что государство взялось за регулирование в этом секторе экономики.

В целом на развитие внутреннего и въездного туризма влияет множество как социальных, так и экономических нерешенных проблем:

- если речь идет о въездном туризме, большой проблемой выступает дефицит позитивной информации о стране, что усугубляется политическими факторами, отсутствием рекламы на зарубежных туристических рынках;
- недостаточная развитость туристской инфраструктуры: недостаточное количество гостиничных комплексов, нехватка крупных массовых объектов развлечений, изношенность транспортной базы, низкое качество дорог, что существенно понижает интерес ко многим туристическим достопримечательностям;
- сложности реализации туристических инвестиционных проектов, которые сопровождаются бюрократическим процедурами, высокими сроками окупаемости, а, следовательно, являются достаточно рискованными;
- несоответствие соотношения уровня цен и качества на предлагаемые туристские услуги и др.

В современных условиях, когда государство проявляет особый интерес к туриндустрии, решение таких проблем становится реальным. Прежде всего государство в этом случае может служить неким гарантом успешной реализации инвестиционных проектов. Так, для того чтобы получить финансовую поддержку, инвесторы должны предоставить проработанный бизнес-план, который должен пройти государственную экспертизу, что снижает риски реализации неэффективных проектов. В этом случае использование программно-целевого подхода в рамках государственно-частного партнерства весьма актуально.

Кроме того, перспективным видится создание туристско-рекреационных кластеров в регионах. Кластерный подход к региональному развитию туристической отрасли подразумевает под собой невозможность рассмотрения отраслей региона отдельно друг от друга, а наоборот, их представление в виде комплекса взаимосвязанных секторов экономики региона, функционирующих как единое целое. Таким образом, кластеризация отрасли позволит усилить синергетический эффект туризма.

Важным условием развития внутреннего туризма выступит также формирование у населения представления о том, что российский туризм обладает массой преимуществ. Для этого необходимо развивать просветительский туризм, детско-юношеский туризм в рамках самодеятельного, спортивного, походного и познавательного туризма; активно внедрять туристский продукт и туризм выходного дня; повышать удельный вес экскурсий в программах познавательного внутреннего туризма; увеличивать популярность экологического и сельского туризма и путешествий по малым городам России; популяризировать комбинированные туры «отдых-лечение», упрочить тенденции клубного отдыха и путешествий, привить интерес к событийному и паломническому туризму.

Правовой аспект

Развитие рынка туристских услуг вызывает необходимость разработки правовых средств регулирования отношений в сфере туристской деятельности. В настоящее время в России большое значение приобретает решение вопросов защиты прав граждан-потребителей (туристов) при получении ими туристских услуг в процессе путешествий. Неполнота и противоречивость правовых норм, регулирующих поведение субъектов туристской деятельности, недостаточная разработанность понятийного аппарата, а в отдельных случаях и отсутствие правового регулирования, на практике создают серьезные препятствия в ходе разработки и применения правовых средств защиты прав граждан на отдых, ведут к нарушению прав туристов как наиболее слабой стороны договора.

Стоит отметить, что российская нормативно-правовая база в сфере туризма в последние 8–10 лет характеризуется позитивными изменениями, большинство из которых связаны с реализацией комплексного подхода к нормативно-правовому регулированию в сфере туризма:

- появились нормативные правовые акты, регулирующие вопросы стандартизации и классификации в отрасли туризма;
- идет усиление ответственности поставщиков туристского оборудования (в соответствии с ФЗ-44) за нарушение гражданско-правовых и иных обязательств;
- развиваются правовые нормы, направленные на обеспечение гарантий и защиты прав туристов;
- активно разрабатывается направление повышения качества туристского обслуживания;
- развивается нормативно-правовое регулирование туризма в аспекте обеспечения безопасности;
- формируется нормативно-правовая база саморегулирования в туристской индустрии;
- активно разрабатываются региональные нормативные правовые документы, регулирующие деятельность в сфере туризма, учитывающие специфику региона.

Принятие федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации» также направлено на повышение конкурентоспособности туристского рынка Российской Федерации, удовлетворяющего потребности российских и иностранных граждан в качественных туристских услугах через развитие туристско-рекреационного комплекса Российской Федерации; повышение качества туристских услуг; продвижение туристского продукта Российской Федерации на мировом и внутреннем туристских рынках.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 24.11.1996 № 132-ФЗ «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» туристская деятельность определяется как туроператорская и турагентская деятельность, а также иная деятельность по организации путешествий. Туристский продукт — комплекс услуг по перевозке и размещению, оказываемых за общую цену (независимо от включения в общую цену стоимости экскурсионного обслуживания и (или) других услуг) по договору о реализации туристского продукта. Необходимо при этом отметить, что уже существующий понятийный аппарат требует существенных изменений. Так, требуют уточнения понятия «турист», «туроператорская деятельность», «турагентская деятельность», «туризм», необходимо ввести новые понятия, такие как «тур», «комплексная туристская услуга», «турагент», «туроператор», «туристская путевка», «туристская услуга», «договор возмездного оказания комплексной туристской услуги». Необходимо из Закона устранить такие понятия, как «туристский продукт», «реализация туристского продукта», «формирование туристского продукта», «договор о реализации туристского продукта».

Наиболее важным законодательно закрепленным средством защиты гражданских прав и интересов потребителей туристских услуг является договор о реализации туристского продукта, конструкция которого была введена в специальное законодательство о туристской деятельности в 2007 г. и на протяжении всего срока существования вызывает обоснованную критику в правоприменительной и туристской

практике. По своей конструкции договор о реализации туристского продукта представляет договор возмездного оказания услуг, регулируемый нормами гл. 39 ГК РФ. Следовательно, наиболее значимых изменений требуют нормы, касающиеся договорного регулирования туристской деятельности субъектов рынка.

Основная проблема функционирования действующей системы правового регулирования туристской деятельности связана с тем, что договор о реализации туристского продукта, закрепляемый в качестве единственно возможного туристского договора в специальном законодательстве, не может эффективно выполнять свою главную функцию — выступать в качестве гражданско-правового средства защиты прав и интересов потребителей туристских услуг, так как понятие «реализация туристского продукта» неизвестно ни зарубежному, ни отечественному праву, что затрудняет толкование такого договора, а также квалификацию всех вытекающих из него правоотношений. Особого внимания законодателя также заслуживает проблема несения и разделения ответственности между основными субъектами туристского рынка — туроператорами, турагентами и контрагентами. Для более эффективного разрешения данной проблемы в действующем законодательстве необходимо закрепить соответствующие нормы, позволяющие вернуть в правовое поле турагентов и контрагентов, определить условия осуществления турагентской деятельности, а также пределы ответственности турагентов и контрагентов по договору возмездного оказания комплексной туристской услуги, предоставляемой туристам туроператором.

Специальное законодательство в сфере туризма требует дополнений и изменений. Недостатки правового регулирования приводят к тому, что, с одной стороны, наблюдается так называемый «туристский рэкет», когда за незначительные нарушения при оказании туристских услуг удается получить не вполне справедливую компенсацию, а с другой — невозможность для потребителя в ряде ситуаций реализовать право на защиту из-за коллизий между нормами Гражданского кодекса РФ и нормами законодательства о туризме

и транспорте, сложностей в системе отношений «страховая компания (банк) — туроператор — турагент — турист» (а теперь еще и объединение туроператоров в сфере выездного туризма «Турпомощь»).

Новые и диверсифицированные старые формы деятельности на рынке туристских услуг, трансформация договорной практики, усложнение каналов сбыта услуг, развитие информационных технологий и другие новации туристского бизнеса не отражены ни в общем, ни в специальном законодательстве. К примеру, не регламентированы интернет-продажи (онлайн-бронирование через туроператора). Недостатки законодательства обнаруживаются и в случаях, когда турагент дополняет продукт туроператора собственными услугами, а также при прочих новациях современного турбизнеса. Так, существует ряд проблем, возникающих в деятельности турагентств, которые связаны с осуществлением ими иной туристской деятельности (турорганизаторской, турброкерской и т. д.).

На практике возникают трудности при отнесении той или иной деятельности к туроператорской или турагентской. Любое турагентство в той или иной степени занимается комплектованием услуг — страхует туристов, реализует авиабилеты, бронирует места в гостиницах. В то же время в их работе превалирует агентская деятельность по реализации готового турпродукта.

Нет единства мнений и в регламентации ответственности туроператора за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по перевозке. В пункте 8 письма Роспотребнадзора «Об особенностях правоприменительной практики, связанной с обеспечением защиты прав потребителей в сфере туристического обслуживания» указано, что при рассмотрении вопросов, связанных с защитой прав потребителей в сфере туристских услуг, необходимо учитывать особенности транспортного законодательства. Поскольку, согласно транспортному законодательству, ответственность за перевозку всегда несет перевозчик, эта транспортная услуга не включается туроператорами

в состав турпродукта[1]. Однако закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» к существенным нарушениям туроператором договора о реализации туристского продукта, являющимся основанием для выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора либо уплаты денежной суммы по банковской гарантии, относит в том числе неисполнение обязательств по оказанию туристу и (или) иному заказчику услуг, входящих в туристский продукт, т. е. и услуг по перевозке. Возникает вопрос: как же может отвечать страховая компания за неисполнение обязанностей по перевозке, если согласно указаниям Роспотребнадзора транспортная услуга не включается в состав туристского продукта? Ведь страхованию подлежит ответственность туроператора, а не перевозчика.

Не регламентированы в законодательстве и отношения «туроператор — чартерный перевозчик — турист». При заключении договора фрахтования за фрахтователем резервируются места для пассажиров, грузов, багажа при сохранении в неизменном виде существа обязательства по их перевозке в пункт назначения. Пассажир-турист в данном случае выступает как лицо, для перевозки которого фрахтовщик и фрахтователь заключают договор фрахтования. Статья 787 ГК РФ оставляет за пределами регулирования многие вопросы, в том числе касающиеся взаимоотношений фрахтователя и пассажиров[2]. Это и позволяет судам квалифицировать отношения, связанные с перемещением туристов воздушным транспортом, не как договор фрахтования между туроператором и перевозчиком в пользу туриста, а как договор перевозки, заключенный между туристом и транспортной компанией. Причем основанием заключения договора является билет с фамилией пассажира.

[1] Письмо Роспотребнадзора от 31.08.2007 № 0100/8935–07–32 «Об особенностях правоприменительной практики, связанной с обеспечением защиты прав потребителей в сфере туристического обслуживания» // СПС «Гарант».

[2] См.: *Стригунова Д. П.* Организация и осуществление международных воздушных перевозок туристов в рамках туристского обслуживания // Современное право. 2006. № 3. С. 68.

Туроператору невыгодно заключать с перевозчиками договоры в пользу туриста, проще приобрести билеты для туристов и включить в договор с туристом условие о том, что туроператор не несет ответственности в случае переноса или задержки рейса авиакомпанией. Это приводит к огромному количеству жалоб, связанных с неисполнением или некачественным исполнением услуг по перевозке. Такие жалобы туристские организации отказываются удовлетворять, отсылая пассажиров-туристов к соответствующим исполнителям услуг, т. е. к компаниям-перевозчикам.

Первым позитивным шагом в решении этой проблемы стали разъяснения, данные в п. 50 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»[1], согласно которым судам надлежит учитывать, что ответственность перед туристом за качество исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта, заключенному турагентом как от имени туроператора, так и от своего имени, несет туроператор (в том числе за неоказание или ненадлежащее оказание туристам услуг, входящих в туристский продукт, независимо от того, кем должны были оказываться или оказывались эти услуги). Это позволило разделить ответственность между перевозчиками, отвечающими ныне за регулярные рейсы, и туроператорами, несущими ответственность за чартеры.

Еще одной проблемой является ситуация, сложившаяся с правовым регулированием деятельности турагентов, которые в настоящее время могут работать как от имени туроператора, так и от своего имени. Наиболее оптимальным является решение об ограничении деятельности турагентов, которые смогут реализовывать туристские услуги только от имени и по поручению туроператора. В юридическом смысле с того момента, как турист заключил договор с ту-

[1] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 28.06.2012 № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 9.

рагентом, права и обязанности по оказанию услуг туристам должны возникать у туроператора, а не у турагента. Попытки законодателя усилить степень ответственности агентов выглядят весьма неубедительно. Эффективным инструментом в этом случае могло бы стать формирование Единого федерального реестра турагентов по аналогии с туроператорским.

Решения требует также проблема страхования туроператоров и туристов — необходимо включить в ст. 17.6 Закона о туризме положение о предоставлении страховой компании права предъявлять регрессное требование в пределах произведенной страховой выплаты к туроператору, если умышленные действия или бездействие его либо иных лиц, которые действовали в интересах туроператора, повлекли за собой причинение реального ущерба туристам. Таким образом, снимается противоречие между нормами Закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации», обязывающими страховую компанию производить выплаты туристам независимо от умысла и действий туроператора, и ст. 963 Гражданского кодекса РФ.

Значительное внимание уделяется и проблемам страхования жизни, здоровья туристов, выезжающих за рубеж. В настоящее время действует норма, согласно которой в случае, если законодательством страны временного пребывания установлены требования предоставления гарантий оплаты медицинской помощи лицам, временно находящимся на ее территории, туроператор (турагент) обязан их предоставить (ст. 17 Закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»). В связи с этим предлагается закрепить в отраслевом законе норму, которая позволяла бы туроператору (турагенту) отказывать туристу, уклоняющемуся от приобретения страховки, в заключении договора на оказание туристских услуг. Помимо этого необходимо разъяснять туристу, что дает страхование, какие программы существуют в той или иной страховой компании, предоставить ему право выбора, с кем заключить договор и на каких условиях — договор страхования он должен заключать по месту жительства, непосредственно участвуя в выборе страховых услуг. Поскольку туроператоры, пытаясь уменьшить стоимость тур-

продукта, заключают самые дешевые договоры страхования, порой не покрывающие многих расходов туриста при болезни, несчастном случае и т. д.

Особое внимание следует обратить на несовершенство правового регулирования договорных отношений в сфере туризма. Статья 17.5 Закона о туризме указывает, что в случаях неисполнения или ненадлежащего исполнения туроператором своих обязательств перед туристом и наличия оснований для выплаты страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора турист вправе в пределах суммы финансового обеспечения предъявить письменное требование о выплате страхового возмещения или об уплате денежной суммы непосредственно организации, предоставившей финансовое обеспечение. Туристам рекомендуется обратиться в страховую компанию, в которой застрахована ответственность туроператора. Однако и в этом случае суммы страхового возмещения оказываются на деле крайне малыми (2–8% от стоимости турпродукта), что вынуждает туристов прибегать к иным средствам защиты своих прав, которых на практике оказывается очень немного. После отказа страховой компании от возмещения ущерба или же осуществления частичных выплат возможны три варианта действий:

1) если арбитражным судом начат процесс о банкротстве туроператора, то пострадавшим туристам следует подавать заявление в суд на включение их в реестр кредиторов, имея в данном случае самые минимальные шансы на получение возмещения;
2) если процедуры банкротства еще не инициированы, то необходимо, соблюдая при этом претензионный порядок, обратиться в суд с иском о защите прав потребителей к туроператору (возможно в качестве соответчика указать и страховую компанию) для возмещения ущерба, непокрытого выплатами со стороны страховой компании и турагентства — однако шансы исполнения решения суда в данном случае близки к нулю;
3) если турагентом была получена агентская комиссия от продажи турпродукта, то возможно обращение ту-

риста в турагентство с заявлением о возврате полученных последним денежных средств.

2 марта 2016 г. был принят Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях усиления ответственности участников туристского рынка и повышения уровня правовой защиты туристов, выезжающих за пределы территории Российской Федерации»[1]. Данным Законом были внесены некоторые наиболее значимые изменения в действующее законодательство. Однако в Законе есть несколько проблемных моментов, на которые стоит обратить внимание. В частности, из-за расплывчатости формулировки Закон фактически обязывает агентства работать от имени и по поручению туроператора, хотя такая правовая конструкция в туротрасли не встречается и была не раз отвергнута законодателем и бизнесом. Это положение Закона надо или скорректировать или убрать. При подготовке текста ФЗ в прошлой редакции туристская отрасль через ФАС убедила в сложных последствиях данной формулировки, данные разъяснения были приняты, а рассматриваемое предложение отменено. Однако в нынешней редакции это положение прошло. Таким образом, туроператор реально должен доверять всем своим турагентам работу по договору. В результате мы получаем ограничение развития рынка путем жесткого отбора его участников-турагентов для работы от имени и по поручению туроператора.

Одной из важнейших задач, стоящих перед Координационным советом, является разработка ключевых положений Концепции программы развития внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации, а также выработка предложений по решению существующих проблем, препятствующих дальнейшему развитию.

[1] Федеральный закон от 02.03.2016 № 49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования законодательства, регулирующего туристскую деятельность» // СЗ РФ. 2016. № 10. Ст. 1323.

Рекомендации и предложения

1. Нуждается в совершенствовании понятийно-терминологический аппарат сферы туризма, так как основные понятия закрепляются в ст. 1 закона «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». В связи с этим в указанную статью предлагается внести следующие изменения:

– текст статьи необходимо дополнить следующими понятиями:

а) «комплексная туристская услуга» — единый, неделимый комплекс услуг, в обязательном порядке включающий услуги по перевозке и размещению, предоставляемый туристу за общую цену по договору возмездного оказания комплексной туристской услуги (комплекса туристских услуг);

б) «договор оказания туристских услуг» — соглашение, в силу которого одна сторона (лицо, осуществляющее туристскую деятельность) обязуется оказать другой стороне (туристу) комплексную туристскую услугу (комплекс туристских услуг) в соответствии с целями путешествия своими средствами или средствами третьих лиц, а другая сторона обязуется оплатить данную услугу в полном объеме;

в) «туристская путевка» — документ, содержащий сведения о сторонах договора и условиях путешествия, подтверждающий факт оплаты комплекса или отдельных туристских услуг и являющийся бланком строгой отчетности;

г) «турист» — гражданин или лицо без гражданства, планирующий совершить или совершающий выезд за пределы своего места жительства в иное, отличное от него место (страну), с целями, не связанными с удовлетворением насущных нужд и занятием оплачиваемой деятельностью из местного источника, на срок не менее 24 ч и не более полугода или же с осуществлением как минимум одной ночевки в стационарном средстве размещения места временного пребывания;

д) «туроператор» — субъект предпринимательской деятельности (юридическое лицо), осуществляющий от своего имени деятельность по формированию, продвижению и реализации комплекса туристских услуг, а также по предоставлению иных отдельно приобретаемых туристом услуг с коммерческими целями на основе федерального законодательства и в рамках заключаемого с потребителями договора оказания комплекса туристских услуг;

е) «турагент» — юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, осуществляющий на основе заключенных договоров коммерческую деятельность по продвижению и реализации комплекса туристских услуг (комплексной туристской услуги), сформированного туроператором, а также деятельность по реализации дополнительных услуг, не входящих в комплексную туристскую услугу (рекламных, страховых, паспортно-визовых, информационно-консультационных и т. д.);

2. Особого внимания требует проблема определения перечня существенных условий договора о реализации туристского продукта, в который в настоящее время входят девять условий. Полагаем, что такой перечень может носить как императивный характер, так и диспозитивный. В статью 10 Закона о туризме в связи с этим необходимо внести изменения, где представить иной перечень таких условий применительно к туристскому продукту:

– место назначения путешествия;
– средства, признаки и категории подлежащего использованию транспорта для отправления и возвращения из путешествия;
– даты и пункты отправления и возращения из путешествия;
– место, категория или степень комфортности жилого помещения, основные черты, вид питания в месте предоставления жилого помещения;
– маршрут путешествия;
– специальные требования, которые потребитель сообщил лицу, осуществляющему туристскую деятельность.

При этом базовыми (императивными) условиями остаются такие существенные условия договора оказания туристских услуг, как его предмет, цена и срок предоставления комплекса туристских услуг. Остальные условия следует отнести к договорным (диспозитивным), утверждаемым по соглашению сторон. В статье 10 Закона о туризме можно закрепить правило о поименовании всех существенных условий договора, касающихся конкретного туристского продукта, в туристской путевке, которой необходимо придать статус неотъемлемой части договора оказания туристских услуг.

3. Для продуктивной работы и комплексного развития туристической инфраструктуры важна не только унификация сведений, но и единая площадка для корреляции деятельности, на первом этапе это может быть создание рабочей группы Координационного совета. Ключевыми вопросами для обсуждения в данной рабочей группе могут стать:

- оценка туристического потенциала региона; формирование единой методики учета (статистики) по количеству туристов, количеству ночевок, размеру валовой выручки всех предприятий сферы туризма (авиа- и ж/д транспорт, автотранспорт, отели и санатории, общественное питание, экскурсионное обслуживание, торговля, бизнес-услуги и т. д.), размеру уплаченных налогов и сборов;
- включение ведомственных средств размещения в единую базу данных средств размещения, как общероссийскую, так и региональную;
- включение ведомственных средств размещения в коммерческий оборот, том числе в периоды низких сезонов, для целей социального туризма. Стимулирование роста количества мест в коллективных средствах размещения за счет роста турпотока и ввода в рыночный оборот объектов ведомственной принадлежности. Важно создать условия для приватизации либо передачи в управление управляющим компаниям ведомственных объектов;
- активное развитие санаторно-курортной сферы, вовлечение к сотрудничеству местных и региональных уч-

реждений здравоохранения, проведение курсов по курортологии для врачей-терапевтов.

4. Следует дополнить Федеральный закон «Об организации туристической деятельности в России» ст. 4.2 «Условия осуществления турагентской деятельности. Единый федеральный реестр турагентов», в которой предусмотреть такие нормы: а) исчерпывающий перечень условий осуществления турагентской деятельности (обязательная государственная регистрация, наличие офиса, квалифицированных кадров, обязательное заключение агентских договоров с туроператорами); б) перечень разрешенных форм и видов деятельности (названный принципал и неназванный принципал) с обязательным запретом работы по системам «нераскрытый принципал», «турорганизатор», «турброкер»; в) перечень оснований наступления ответственности турагентов (непредоставление или предоставление недостоверной информации о турпродукте при отсутствии вины туроператора; отсутствие факта перевода денежных средств туроператору; внесение в договор условий, не предусмотренных туроператором и т. д.); г) условия и порядок формирования единого федерального реестра турагентов.

5. Необходимо закрепить за турагентами обязанность заключать договоры и реализовывать турпродукт от имени и по поручению туроператора. В этом случае не возникнет противоречий Закона о туризме с ГК РФ, который устанавливает ответственность турагента, в том случае, если договор о реализации туристского продукта заключен от его имени. В Законе о туризме следует детально регламентировать иную туристскую деятельность (в частности, туроператорскую и турагентскую) по организации путешествий, в том числе таймшерные и клубные услуги, турорганизаторские и турброкерские технологии, туристский консалтинг.

6. В случаях вынесения правомерных актов государственными органами и органами местного самоуправления следует в ст. 14 Закона о туризме закрепить приоритет применения судом норм, содержащихся в ней, а не в ст. 10 Закона о туризме. Также следует закрепить в ст. 14 Закона о туризме перечень источников информации о возникающих угро-

зах в стране временного пребывания, на которые можно ссылаться в процессе защиты нарушенных прав туристов, а также указание на компетентные органы исполнительной власти, которые могут давать подобные разъяснения туристам и туристским организациям.

7. Необходимо определить в соответствующих статьях Закона о туризме и пунктах Правил оказания услуг по реализации туристского продукта перечень документов, выдаваемых туристам на руки (договор, памятка, информационный листок), а также разместить их типовые образцы на сайтах Ростуризма (Федерального агентства по туризму), туристских компаний.

8. Важным для отечественного туриста (и туроператора) является информированность о туристических возможностях региона, нужно чтобы регион освещали по телевизору, по Интернету. Важно освещение существующих и создание новых событий, мероприятий, стимулирующих туристическую привлекательность. Без этой активной деятельности в информационном поле страны, а в дальнейшем и мира все усилия, направленные на развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации, могут не принести желаемых результатов. Для работы в этом направлении, полагаем, нужна отдельная рабочая группа. Необходим операционный маркетинговый бюджет.

9. Законодательно закрепить решение вопроса о возврате стоимости авиабилетов, как составляющих фактически понесенных расходов. В рамках этого полагаем необходимым внести изменения в ст. 108 Воздушного кодекса РФ, изложив ее в следующей редакции: «Пассажир воздушного судна, как регулярного рейса, так и чартерного, имеет право отказаться от полета с уведомлением об этом перевозчика не позднее, чем за 24 ч до отправки воздушного судна, если установленными перевозчиком правилами воздушных перевозок не определен льготный срок, и получить обратно уплаченную за воздушную перевозку сумму».

10. Решить вопрос уступки права требования туристом по договору о реализации туристского продукта, дополнив закон статьей, содержащей правила передачи прав и обязан-

ностей туристом по договору, изложив ее в следующей редакции: «До начала туристической поездки турист вправе уступить свои права по договору третьим лицам. Туроператор (турагент) вправе возражать против совершения уступки прав туриста третьим лицам, если последние не отвечают требованиям, предъявляемым к участникам туристической поездки законом или договором. В случае совершения туристом уступки права требования в отношении третьего лица данные субъекты несут солидарную ответственность перед туроператором (турагентом) ».

11. Необходимо выработать предложения по транспортной доступности объектов туриндустрии:

- возможность долгосрочного планирования турпоездок, включая планирование туристических поездок железнодорожным транспортом;
- ценовая доступность туристического транспорта для различных категорий потребителей;
- межведомственное взаимодействие по вопросам транспортной доступности: возможность компенсации для социального туризма учащихся, пенсионеров, работников Севера, ведомственные компенсации для сотрудников;
- средства навигации на дорогах (снизить стоимость размещения навигационных указателей на дорогах — сейчас 500 тыс. руб. на федеральных трассах).

12. Необходимо выработать предложения по налоговому регулированию, налоговым льготам для объектов туриндустрии:

- налог на имущество, на землю;
- НДС (существующий различный НДС для санаториев и гостиниц);
- распределение налоговых льгот в соответствии с рыночной ситуацией;
- ФЦП. Три источника финансирования: частное, федеральное и субъектное. Привлечение инвестиций для создания туркластеров.

Например, кадастровая стоимость земли и имущества (приближенная к рыночной стоимости), арендуемого ма-

лым и средним бизнесом у Правительства Москвы в 2016 г., рассчитывалась в 2013 г. Это не отражает современных реалий (рыночная стоимость имущества в 2013 г. в сравнении с 2015/2016 гг. разнится как минимум в два раза), необходимо в обязательном порядке введение ежегодного перерасчета кадастровой стоимости с использованием корреляционного коэффициента. Подобный подход (ежегодный перерасчет) оптимизирует кадастровую стоимость имущества, от которой зависят арендные платежи и имущественные налоговые обязательства бизнеса, а также выкупная цена при приватизации федерального и муниципального имущества.

13. Развитие событийного туризма:

– популяризация событийного туризма;
– выявление, создание, поддержка мероприятий, являющихся «якорными» для формирования турпотока;
– создание федерального конкурса таких мероприятий по различным направлениям (например, музыкальный, фольклорный, фестивальный, гастрономический туризм, а также проектов таких мероприятий).

14. Межведомственное взаимодействие, в том числе для включения ведомственных объектов размещения в туристическую деятельность:

- не используются санаторно-курортные и ведомственные средства размещения, недостаток компетенции управляющего персонала;
- урегулирование вопросов продажи ведомственные средства размещения;
- урегулирование вопросов передачи на конкурсной основе частным управляющим компаниям;
- упрощение схемы осуществления закупок в ведомственных средствах размещения;
- разрешить использовать загранпаспорт и водительское удостоверение россиян в качестве удостоверения личности при заселении. Заключение договора на оказание гостиничных услуг с гражданином России при предъявлении паспорта. Согласно Правилам предоставления гостиничных услуг в России, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации

от 09.10.2015 № 1085 (п. 19), договор об оказании гостиничных услуг заключается с потребителем — гражданином Российской Федерации исключительно при предъявлении паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина на территории России. В целях упрощения процедуры регистрации гостей — граждан России в гостиницах предлагаем расширить данный перечень документов, удостоверяющих личность, включив водительское удостоверение и заграничный паспорт гражданина Российской Федерации, так как оба эти документа выдаются исключительно гражданам России и наряду с паспортом гражданина России удостоверяют его личность.

15. Развитие системы подготовки кадров:

- введение контроля цифр приема студентов;
- проведение общественной и профессионально-общественной аккредитации образовательных программ при поддержке Ростуризма и общественных профессиональных объединений (в том числе для сокращения количества вузов, не отвечающих требованиям отрасли);
- пересмотр системы подготовки кадров — студент должен 50% обучения проходить на практике, а 25% преподавательского состава должны быть из числа практикующих специалистов.

16. Необходимо пресечение работы сервисов «квартиры в аренду посуточно» в их сегодняшнем виде. Важно продолжить совершенствование правового регулирования этой сферы предпринимательской деятельности[1], так, одним из серьезных вопросов, негативно влияющих на развитие туризма, рынка услуг этой сферы, является недобросовестная конкуренция со стороны предпринимателей, сдающих квартиры в аренду посуточно. Это огромный, никем не контролируемый и зачастую работающий по «серым» схемам рынок. Объем предложения таких квартир в некоторых городах количественно сравним с количеством номеров в отелях города. Данные предприниматели забирают существенную часть

[1] По мнению Федерации рестораторов и отельеров.

загрузки у отелей, их ценовая политика (основанная на низкой себестоимости и низкой стоимости вхождения в «бизнес») приводит к падению цен на рынке, падению загрузки, отсутствию глубины продаж и прогнозирования. Подобная ситуация не позволяет собирать адекватную статистику туристских потоков, а услуги данных предпринимателей не контролируются никем, их средства размещения проходят классификацию.

Отельеры находятся в абсолютно неравных условиях с этими предпринимателями, и существующее правовое регулирование не решает этой проблемы:

- отели проверяет и контролирует большое количество ведомств, «квартиры в аренду посуточно» не проверяет никто, поскольку ни Роспотребнадзор, ни МЧС, ни ФМС, ни МВД в квартиры без серьезных оснований заходить не могут;
- при строительстве новых отелей отельеры руководствуются действующим законодательством, градостроительными требованиями, СНиПАми, ГОСТами, СанПИНами, проходят массу согласований, разрешительных и уведомительных процедур, а «квартиры посуточно» всего этого «удовольствия» лишены;
- безопасность туриста (личная, здоровья, противопожарная, антитеррористическая) ставится во главу угла, исполнение этих требований сопряжено с дополнительными затратами (и санкциями, периодически ужесточающимися). В «квартирах посуточно» те же самые вопросы (параметры), получается, никого не интересуют;
- отели обязаны регистрировать всех гостей в ФМС, при отсутствии оной, при допущении нарушений на отели налагаются огромные штрафы. Механизма контроля за исполнением указанных требований в отношении «квартир посуточно» фактически нет;
- коммунальные услуги отельеры и «квартиры посуточно» получают по разным тарифам;
- несравнимая налоговая нагрузка.

20. Активизировать привлечение различных социальных групп населения к использованию туристических продуктов

(снижение тарифов на пассажирские перевозки в летний период, специальные тарифы для семей с двумя и более детьми, поощрение применения бонусных систем туроператорами, налоговые вычеты для посещающих экологические, оздоровительные, этнокультурные туристические маршруты в субъектах России и т. п. механизмы).

21. Развитие области санаторно-курортного лечения, как одного из направлений туристической деятельности:

- активизация информационно-просветительской деятельности о лечебно-оздоровительных возможностях российских курортов среди таких категорий, как практикующие врачи; студенты медвузов и вузов, готовящих специалистов по туризму; работники социальных служб; представители профессиональных союзов; работники кадровых служб; руководители всех уровней вне зависимости от формы собственности организации и предприятия;
- анализ и совершенствование имеющейся нормативно-правовой базы, приведение ее в соответствие с современными социально-экономическими реалиями при условии активного использования имеющихся наработок и передового опыта ведущих здравниц России;
- проведение активной просветительской программы в СМИ и интернет-пространстве с привлечением наиболее популярных медиаперсон, имеющих авторитет среди разных целевых аудиторий;
- развитие всех видов и форм социального лечебного туризма, ориентированного на детей и подростков, на людей старшего поколения (примеры — работа в межсезонье по приему пенсионеров в Сочи по программам «Серебряный возраст» и «Открытый Юг» в последние несколько лет с ценой путевки от 1100–1300 руб. в сутки на человека, уже с лечением, питанием, бассейном и культурной программой);
- организация и проведение информационно-учебных туров для врачей и социальных работников со всей страны в ведущие курортные регионы в межсезонье для ознакомления с лечебными возможностями Мацесты

в Сочи, грязей Сакского озера в Крыму, тамбуканских грязей в Кавминводах и т. д.;

- расширение перечня налоговых льгот для граждан и предприятий при условии оплаты ими санаторно-курортного лечения (идет лишь смещение места уплаты налога с территории проживания гражданина (места деятельности предприятия) на территорию, где расположена здравница — при этом возможно серьезно увеличить сбор налогов за счет расширения круга пользователей услугами санаториев);
- активная пропаганда и развитие здравниц и санаториев непосредственно в регионах России за счет предоставления налоговых льгот со стороны региональных властей (небольшие уступки на начальном этапе позволяют привлечь в экономику региона серьезные суммы и далее обеспечить постоянный круглогодичный поток клиентов и рост налоговых платежей со стороны новых здравниц).

Помимо этого необходимо отметить, что в настоящее время идет активный процесс формирования и развития регионального законодательства, регламентирующего туристскую деятельность. Законы, регулирующие общественные отношения в сфере туризма, на сегодняшний день существуют практически во всех субъектах Российской Федерации. Однако действующие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации далеко не всегда направлены на решение актуальных проблем развития туризма в том или ином регионе. Региональные законы подчас создаются по шаблону федерального закона, несмотря на то что федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации должны иметь принципиальное отличие, связанное с тем, что федеральные призваны формировать единый подход к государственному регулированию в сфере туризма, а региональные — отражать особенности законодательных норм применительно к конкретным территориям субъектов Российской Федерации.

Каждый регион обладает на сегодняшний день очень высоким туристско-рекреационным потенциалом. Для эффективного использования данного потенциала необходимо *со-*

вершенствование региональной законодательной базы, а также субсидирование развития туристической инфраструктуры в регионах России. Для повышения эффективности нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации необходимо предусмотреть:

1) определение приоритетных направлений развития регионального туризма;
2) развитие нормативно-правового регулирования, направленного на защиту прав и законных интересов как российских, так и иностранных туристов, на реализацию на территории субъекта Российской Федерации мер, направленных на обеспечение безопасности туризма;
3) содействие продвижению регионального туристского продукта на внутреннем и мировом туристских рынках;
4) разработку и совершенствование методов стандартизации и классификации объектов туристской индустрии, расположенных на территории субъекта Федерации;
5) анализ и оценку туристских ресурсов субъекта Федерации и реализацию комплекса мер, направленных на восстановление и развитие туристской инфраструктуры;
6) определение порядка использования туристских ресурсов с учетом наличия ООПТ на территории субъекта России, предельно допустимых нагрузок на окружающую природную среду;
7) реализацию мер по обеспечению туристской отрасли субъекта Федерации профессиональными кадрами;
8) реализацию мер по развитию ГЧП и поддержке деятельности предпринимателей в сфере туризма на уровне регионального законодательства и т. д.;
9) проведение конкурса на разработку туристического маршрута;
10) паспортизацию объектов показа с оценкой их состояния и экономическим обоснованием затрат на их реставрацию (реконструкцию);

11) консультационную поддержку специалистов по закупкам коллективных средств размещения, участвующих в конкурсных процедурах ФСС по осуществлению закупок услуг социального туризма;
12) компенсацию части затрат на прохождение классификации объектов туристской инфраструктуры, расположенных в регионе.

При этом необходимо учитывать, что туристская деятельность является сложным межотраслевым комплексом, следовательно, нормативно-правовое регулирование отношений в сфере туризма должно учитывать изменения в других сферах законодательства: страхование; санитарные требования к детским лагерям; международные межправительственные соглашения, связанные с порядком пересечения государственных границ; нормы, регулирующие организацию медицинского, охотничьего и сельского туризма и т. д.

О совершенствовании деятельности Российского фонда фундаментальных исследований

Неверов А. Н., Маркелов А. Ю., Сказочкин А. В., Лаврова Е. В., Королева Е. Л., Римский А. Л.

В последние годы был принят ряд конкретных шагов, направленных на осуществление структурных преобразований в сфере науки и технологий России. В частности, последовательно внедряется система федеральных и ведомственных программ по развитию науки и технологий, осуществляется реализация ряда крупных грантовых программ (привлечение ведущих ученых; развитие инновационной инфраструктуры вузов; создание малых инновационных предприятий при вузах и научных организациях; конкурс стратегий вузов и т. д.) и других мероприятий, осуществляемых на конкурсной основе.

Сегодня в России есть две государственные организации, специализирующиеся на грантовой поддержке фундаментальных и прикладных научных исследований: РНФ и РФФИ (до начала 2016 г. было три — с учетом РГНФ, который влился в структуру РФФИ), а также государственные фонды, финансирующие проекты на других этапах жизненного цикла создания инновации (Фонд развития предприятий малых форм в научно-технической сфере, Фонд технологического развития), и негосударственные фонды поддержки научных исследований (например, Региональный общественный фонд содействия отечественной науке), финансируемые крупными корпорациями, в основном сырьевыми, и (или) частными лицами.

Российский фонд фундаментальных исследований (РФФИ)[1] основан и осуществляет свою деятельность с целью получения новых фундаментальных знаний в соответствии с мировыми тенденциями путем адресной поддержки лучших проектов и научных коллективов на конкурсной и вневедомственной основе, а также создания фундаментальной научной базы для инновационного развития и технологической модернизации экономики Российской Федерации. Основными направлениями деятельности РФФИ в настоящее время являются:

1. Проведение конкурсного отбора лучших научных проектов из числа тех, что представлены фонду учеными в инициативном порядке, и последующее организационно-финансовое обеспечение поддержанных проектов по следующим основным областям знаний:

- математике, механике и информатике;
- физике и астрономии;
- химии;
- биологии и медицинской науке;
- наукам о Земле;
- наукам о человеке и обществе.

[1] Создан Указом Президента Российской Федерации от 27.04.1992 № 426 «О неотложных мерах по сохранению научно-технического потенциала Российской Федерации».

2. Обобщение результатов завершенных проектов РФФИ. Важным компонентом обобщения результатов научной деятельности является регулярная публикация в «Вестнике РФФИ» аналитических обзоров в целях дальнейшего их использования в науке.

3. Мониторинг науки — многоаспектный анализ состояния и тенденций развития российской науки на основе оригинальной системы конкурсных индикаторов, экспертных и других данных о ходе выполнения проектов.

4. Доведение результатов исследований, поддержанных фондом, до потенциальных пользователей.

5. Программы общего назначения.

В 2014 г. объем ежегодной государственной поддержки гражданских исследований и разработок составляет более 365,9 млрд руб., из них на фундаментальные исследования предусмотрено 114,5 млрд руб. Объем финансового обеспечения РФФИ — 9,2 млрд руб., что составляет около 8% от общего объема средств. В 2014 г. в РФФИ получено 21 866 заявок (рис. 1) на получение грантового финансирования новых научных исследований, из них поддержано около 36%.

Таким образом, по всем конкурсам в среднем поддержана каждая третья заявка со средним размером гранта 800 тыс. руб. Среднемесячный размер гранта на одного исследователя в РФФИ составляет около 16 тыс. руб., что меньше уровня средней заработной платы научных сотрудников по России (42 870 руб.) в три раза. Те же процентные закономерности верны и для прошедшего 2015 г., по которому полная статистика пока недоступна.

Анализ основных целевых и фактических ключевых показателей эффективности РФФИ позволяет сделать вывод о том, что по всем значениям, за исключением показателя среднего возраста исследователей, целевые индикаторы достигнуты (табл. 2).

Тем не менее в условиях повышения требований к российской науке деятельность РФФИ нуждается в совершенствовании.

С учетом того что нормативная правовая база РФФИ была сформирована в середине 1990-х гг., для создания условий

Таблица 1. Распределение принятых к финансированию проектов и бюджета по видам конкурсов[1]

Вид конкурса	Размер гранта, млн руб.	Количество поданных заявок	Количество поддержанных заявок	Общее количество поддержанных проектов	Коэффициет конкурсного отбора	Сумма выделенных средств, млн руб.
Проекты небольших групп ученых (конкурс «а»), включая поддержку конференций и экспедиций на территории РФ	0,454	10 186	3647	9225	2,79	4190,3
Научные проекты молодых ученых	0,412	7433	2721	2819	2,64	1162,5
Региональные конкурсы	0,304	1786	562	1384	3,18	420,4
Ориентированные фундаментальные исследования	1,948	388	172	839	2,26	1634
Международные проекты	0,683	1465	389	783	3,77	534,9
Издание научных трудов и информационная поддержка исследований	0,995	608	488	855	1,25	850,8
Итого	0,799	21 866	7979	15 905	2,66	8792,9

[1] Отчет о результатах деятельности Федерального государственного бюджетного учреждения «Российский фонд фундаментальных исследований» и использовании закрепленного за ним федерального имущества за 2015 г.

Таблица 2. Анализ основных целевых и фактических ключевых показателей эффективности РФФИ

Индикатор	2011		2012		2013		2014	
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт
Удельный вес публикаций результатов исследований в обшем количестве публикаций ученых в России в изданиях, индексируемых в базе данных WoS, %	28	31,6	29	30,4	30	32,3	30	32
Средний возраст исследователей, лет	47	46	46	45	45	42	–	–
Удельный вес исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности исследователей, %	45	49	48	51	50	55	–	–
Доля исследователей высшей научной квалификации (кандидаты и доктора наук) в общей численности исследователей в возрасте до 39 лет, %	–	–	–	–	25	25	–	–
Количество субъектов РФ. привлеченных к софинансрованию проектов региональных конкурсов РФФИ, ед.	42	46	45	48	48	54	48	55
Количество соглашений РФФИ с зарубежными организациями о сотрудничестве, ед.	–	–	32	33	34	38	39	42

его дальнейшего развития и совершенствования следует решить следующие проблемы оптимизации деятельности, уточнения его места и роли в поддержке науки:

– совершенствование условий конкурсов;
– дальнейшее совершенствование экспертной системы и нормативной базы РФФИ;
– разработка предложений в проект закона «О государственных научных фондах» и по внесению изменений в Бюджетный и Гражданский кодексы, в федеральные законы «О бюджетной классификации», «О некоммерческих организациях», «О науке и государственной научно-технической политике».

В контексте анализа научно-исследовательской деятельности в высших учебных заведениях рыночный подход к финансированию вузов может приводить, по-видимому, к возникновению негативной цепочки[1]. Суть данной цепочки можно сформулировать следующим образом: а) в условиях рыночного функционирования происходит вымывание сектора фундаментальных исследований (следствие «болезни цен»); б) сокращение числа и снижение качества фундаментальных исследований приводит к ускоренному снижению качества оказываемых образовательных услуг высшего образования и вымыванию сектора подготовки кадров высшей квалификации (негативный мультипликатор); в) сжатие сектора подготовки кадров высшей квалификации приводит к сокращению кадрового потенциала фундаментальной науки, что ускоряет вымывание сектора фундаментальной науки (негативный акселератор). Существование нормальной мультипликативно-акселеративной цепочки непосредственно из феномена «болезни цен» не выводится, поэтому требует дополнительных исследований.

[1] В данном случае мы исходим из традиционного понимания мультипликатора и акселератора, сложившегося в современной экономической науке (см.: *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег. М., 2012; *Domar E.* Esseys in the theory of economic growth. N.Y.: Oxford Univ. Press, 1957).

Действие в отечественной науке «болезни цен» свидетельствует о том, что в условиях недостаточной или неадекватной финансово-экономической поддержки со стороны государства сектора фундаментальных исследований национальная социально-экономическая система сталкивается с риском сжатия поля производственных возможностей и несет дополнительные издержки в условиях технологической гонки, в том числе за счет ускорения морального износа в ее производственных цепочках. Вот почему задача разработки системы сценарного прогнозирования финансово-экономического обеспечения научной деятельности, как и выбор механизма функционирования последней, выступает одним из краеугольных моментов обеспечения экономической безопасности и устойчивого экономического роста.

Сегодня в России наблюдается суженное воспроизводство научных кадров, тогда как в странах-конкурентах — расширенное. Постоянное сокращение численности научных кадров приводит к внутренней борьбе за рабочие места в науке.

В последние годы предпринимаются существенные усилия по повышению уровня оплаты труда в секторе исследований и разработок. Сопоставим прирост оплаты труда в науке по своим тенденциям, начиная с 2000 г., с темпами прироста заработных платы в среднем по экономике (см. рис. 1). В периоды 2007–2009 и в 2012 г. темпы прироста в секторе науки были даже выше, чем в среднем по экономике. Однако общим результатом этого можно считать только фиксацию разрыва, но не его сокращение.

В этих условиях происходит оптимизация численности исследователей и курс на концентрацию поддержки в наиболее эффективных научных группах.

Грантовое финансирование в этом процессе одновременно выполняет две важные функции: а) выступает критерием выделения эффективных групп; б) выступает инструментом конкурсного перераспределения финансирования между научными группами и проектами.

В частности, серьезной проблемой для молодого человека, поступившего в аспирантуру, выступает уровень его дохода от собственно научной деятельности, в несколько раз

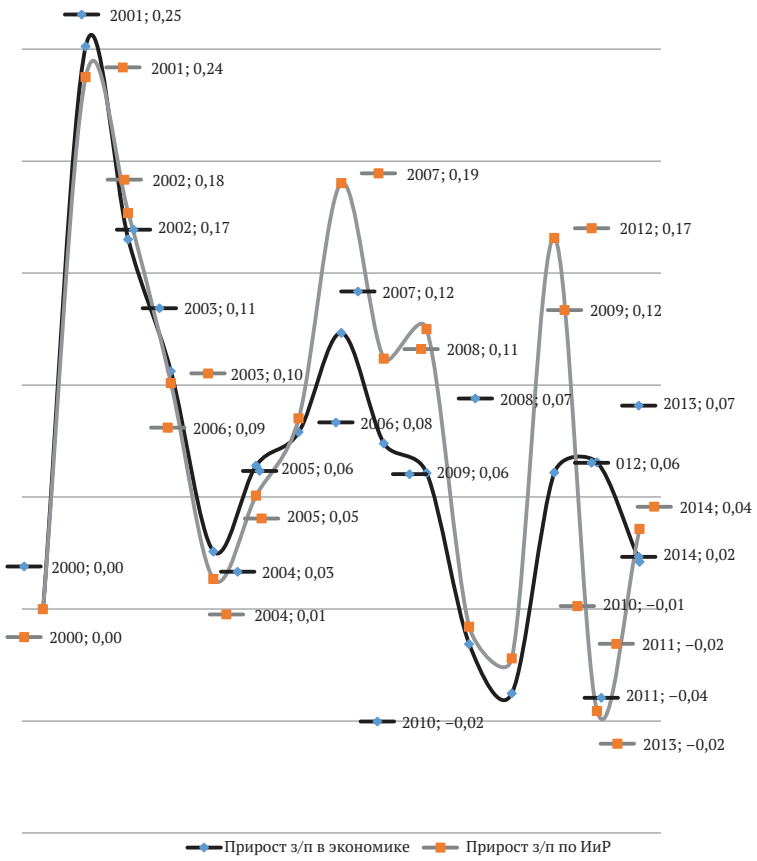

Рис. 1. Соотношение динамики реальной оплаты труда по экономике и в науке

уступающий прожиточному минимуму. Единственным выходом становится совмещение научной работы с деятельностью в других секторах экономики. Естественным исходом этой ситуации становится уход из научной сферы сразу после защиты диссертации.

Не позволяет его сегодня решить и механизм поддержки через грантовые фонды. Максимальный объем финансового обеспечения в расчете на одного исследователя по гранту

РФФИ составляет порядка 120 тыс. руб. в год, что в пересчете на месячную заработную плату составляет около 10 тыс. руб. в месяц. Если соотнести данную величину со средней заработной платой по сектору исследований и разработок в 2014 г., то данная величина составляет 25,2%. Таким образом, вклад доходов от научно-исследовательской деятельности по проектам составляет не более ¼ от общего объема доходов, что однозначно свидетельствует об отношении к реализации НИР за счет фонда как к вспомогательному виду деятельности, а не как к механизму реального финансирования научных исследований.

Как показывает практика Центра психолого-экономических исследований СНЦ РАН на базе Поволжского института управления имени П. А. Столыпина — филиала РАНХиГС, до 2014 г. исследовательская программа которого полностью финансировалась за счет участия в грантах и различных конкурсных программах, даже при создании специализированного подразделения и максимального получения финансирования от фондов доля поддержки научных исследований за счет РФФИ и РГНФ все равно остается вспомогательной, существенно уступая по значимости государственному заданию и хозрасчетным исследовательским проектам.

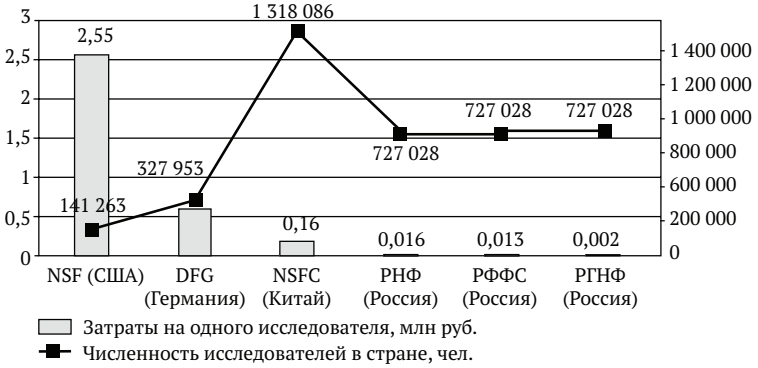

Рис. 2. Размер среднего гранта в расчете на одного исследователя в различных странах в 2014 г.

Сравнительный анализ затрат на одного исследователя в России и некоторых других странах научных фондов, финансирующих исследования и разработки, свидетельствует о слабом уровне поддержки исследователей российскими фондами (рис. 2). В NSF (США) средние затраты на одного исследователя в целом по стране составляют больше, чем в РНФ в 159 раз, РФФИ — 196 раз; в NSFC (Китай) больше чем в РГНФ в 80 раз [1]. При этом количество исследователей по состоянию на 2014 г. в России больше, чем в США в пять раз, в Германии — в два раза. Китай превышает Россию по данному показателю в два раза, однако затраты на одного исследователя в этой стране больше, чем в РНФ в 10 раз[1].

Первая стратегия становится все более проблематичной с момента объединения РФФИ и РГНФ и создания РНФ. Фактически сегодня речь идет о возвращении к двухфондовой структуре грантовой поддержки: РФФИ и РНФ. При этом второй из указанных фондов ориентирован на поддержку крупных исследовательских программ для относительно небольшого числа исследовательских групп (1532 проекта против 15 694 проектов у РФФИ и около 3300 проектов у РГНФ в 2015 г.). Таким образом, фактически подразумеваемая функция РФФИ в данных условиях — это поддержка небольших исследовательских групп на начальном этапе своей деятельности, с последующим переходом данной группы на финансирование со стороны РНФ, гранты которого позволяют выйти на нормальное финансирование научной деятельности за счет одного проекта.

Под достойным финансированием в данном случае понимается доля доходов от грантовой деятельности, превышающая 50% от средней оплаты по отрасли. Хотя, очевидно, что построение реальной конкурентоспособной системы финансирования науки должно подразумевать выход на возмож-

[1] См.: *Ильина И. Е.* Механизмы повышения эффективности системы научных фондов в России (коллективная монография) // Ильина И. Е., Сергеева О. Л., Юревич М. А. Экономика и промышленная политика: теория и инструментарий / под. ред. А. В. Бабкина. СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2014. С. 32–68.

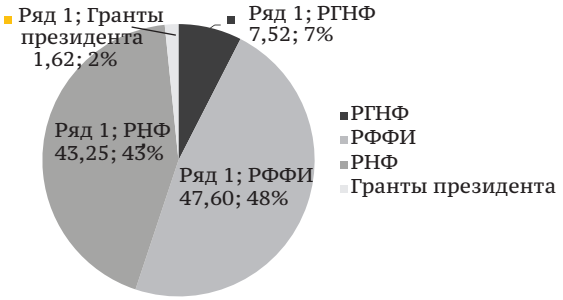

Рис. 3. Структура грантового финансирования российской науки в 2014 гг., в %

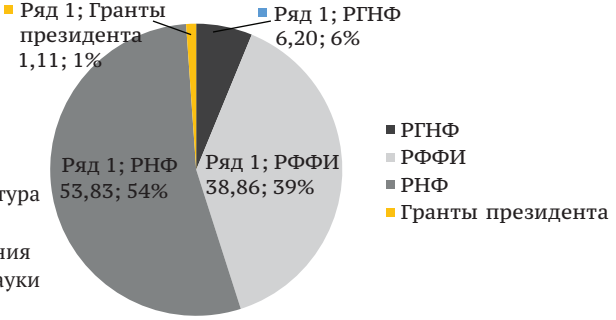

Рис. 4. Структура грантового финансирования российской науки в 2015 гг., в %

ность малым научно-исследовательским группам обеспечивать оплату своей работы в режиме 100% за счет грантовых механизмов. Только подобная система способна обеспечить выход на реальную коррекцию прогнозов научно-технического развития страны за счет поисковых исследований. Система государственных заданий, по определению, в значительно меньшей степени способна выполнять данную функцию.

Вторая стратегия, как показывает российская практика, приводит к резкому сокращению финансирования фундаментальных исследований. Между тем функция РФФИ, как следует из названия данного фонда, — это финансирование именно фундаментальных и поисковых разработок.

При этом после объединения РФФИ и РГНФ их совокупная доля в грантовом финансировании станет сопоставимой с долей РНФ (рис. 3 и 4), что в потенциале способно увеличить качество администрирования научных проектов.

Предложения по совершенствованию деятельности РФФИ

1. Необходимо разведение целевых функций государственного задания и механизмов грантовой поддержки по критериям их результативности.

В условиях ускорения темпов диффузии инноваций и становления ноосферной экономики в экономически развитых странах происходит сжатие во времени процесса проведения фундаментальных исследований и появления ключевых прорывных инноваций в социально-экономической сфере. Данная общемировая закономерность обуславливает необходимость создания комплексной инновационной системы. Ключевыми принципами данной системы должны выступать:

- развитие каждого из элементов технологической цепочки до уровня их расширенного воспроизводства;
- обеспечение инновационного лифта от сферы фундаментальной науки до внедрения инноваций в практику хозяйствования.

Данные элементы требуют интегративного подхода и создания разветвленной конкурентной системы в каждом из них.

Так, развитие фундаментальной науки может быть конкурентоспособным на мировом уровне и адекватным задачам, стоящим перед Российской Федерацией только в случае внедрения в практику научной деятельности и создание научных принципов оценки эффективности фундаментальной науки. При этом в качестве показателей эффективности не могут быть использованы показатели коммерциализации инноваций или объема публикаций, поскольку первые выходят за пределы компетенции руководителей научных групп и требуют отвлечения от контроля и организации собственно процесса фундаментальных исследований, а вторые приводят к фиктивному росту публикаций и не отражают качественного состояния фундаментальной науки. Наиболее эффективным представляется создание комплекса показа-

телей, базирующихся на рыночном принципе. Данный комплекс должен включать:

a) оценку стратегической важности научного поиска; оценку реакции потребителей РНТД (в случае фундаментальной науки — это прикладная наука, мировая фундаментальная наука, что проявляется в индексах цитирования; спрос на РНТД со стороны прикладных НИИ предпринимательского сектора, выражающийся в объеме заключенных контрактов);
b) спрос на результаты фундаментальных исследований в сфере образования, выражающийся в сравнительной оценке качества выпускников вузов, использующих те или иные результаты и т. д.);
c) оценку кадрового потенциала (по принципу анализа существования и эволюции научных школ, возникновения новых научно-исследовательских программ и т. д.).

В связи с этим необходима детальная проработка критериальной системы; изменение системы государственного учета результативности фундаментальной науки; создание конкурентного поля.

2. Ключевым при создании вышеуказанной системы выступает понимание сроков производства фундаментального научного знания, превосходящих трехлетний (в рамках которого сейчас идет финансирование) и даже пятилетний периоды. Необходимо дополнить существующие грантовые программы конкурсами с пяти- и десятилетними проектами с ежегодной отчетностью и принятием решения о продолжении финансирования по фундаментальным проблемам, находящимся в междисциплинарных областях.

В этих условиях будет повышена стабильность положения научных групп, станет возможным отказ от сметного финансирования фундаментальной науки, обеспечена возможность закрепления в науке молодых ученых и созданы условия для добросовестной конкуренции в сфере науки и технологий.

3. Одним из принципов грантового финансирования сферы науки и техники должен стать принцип одновременной

поддержки не менее трех научных групп, занимающихся поисковыми работами в одной предметной области.

Критерием их отбора может выступить принцип фальсифицируемости их базовых теоретических построений. В идеале, исходя из данного принципа, следует поддерживать любую научную группу в случае, если она может обосновать перед экспертным сообществом слабые места альтернативных проектов и предложить собственную методологию поиска. В этом случае будет создаваться подлинная конкуренция результатов, в отличие от доминирующей сегодня конкуренции репутаций.

4. В качестве одного из приоритетов научно-технического развития должно выступать создание лидирующих условий для научного и технического творчества на территории страны.

Существенные шаги в этой сфере уже предпринимаются в виде создания особых зон научной деятельности (Сколково, Новосибирский академгородок, НИУ ВШЭ и др.), программ привлечения ведущих мировых ученых и возвращения соотечественников, функционирующих по особым институциональным правилам.

Создается Российский индекс научного цитирования, способный стать аналогом ведущих мировых систем научного цитирования, развивается сеть технопарков, бизнес-инкубаторов, центров трансфера технологий и др. элементов инновационной инфраструктуры.

Однако, ключевым для выхода на траекторию лидирующего социально-экономического развития и инновационного типа экономического роста выступает создание благоприятной научной среды, способной привлечь и удержать в русскоязычном пространстве ведущих ученых мира.

В связи с этим следует дополнить предпринимаемые в настоящее время усилия следующими мерами:

– создание русскоязычной системы мирового научного цитирования (на базе РИНЦ). Для этого необходимо включение в РИНЦ ведущих мировых журналов и их индексация, а также введение равенства показателей РИНЦ со Scopus и Web of Science при определении пе-

речня ВАК, библиометрических показателей научной деятельности и использование данного индекса как ведущего при конкурсном отборе заявок;
– создание общей индивидуальной научной карточки, интегрирующей в себе все показатели и заявки в различных программах (ОИНКП) с размещением ее в сети Интернет, которая содержала бы в себе информацию о публикациях, выигранных грантах, основных научных результатах, полученных преподавателем. Это позволит сделать более прозрачной систему финансирования для всех заинтересованных лиц;
– выделение закупки нового оборудования и развития технологической базы исследований в качестве одного из приоритетных критериев при отборе проектов.

5. Грантовое финансирование должно давать возможность «социального лифта» для конкурентоспособных исследовательских проектов, в том числе за счет выхода на включение в систему государственных заданий и создания принципиально новых исследовательских структур.

Сегодня конкурсы Российского научного фонда ориентированы на выявление перспективных проектов. В этих условиях необходимо возвращение к идее конкурса в рамках РФФИ «1000 лабораторий», который ориентировался бы на развитие именно новых организационных и поисковых форм научной деятельности. К сожалению, сегодня процесс обновления таких структур для ученых максимально затруднен и, по сути, блокирует выдвижение новых направлений научного поиска и закрепление инновационных форм организации науки.

6. Разработать стабильный (долгосрочный) механизм проведения конкурсов между научными и образовательными учреждениями, ориентированный на выявление перспективных научно-исследовательских коллективов.

Существенной поддержкой перспективных научно-исследовательских коллективов может быть доведение среднемесячного размера гранта на одного члена такого коллектива до уровня средней заработной платы научных сотрудников по России (ныне составляющей 42 870 руб.), а также полно-

го финансирования за счет гранта исследовательских действий, признанных необходимыми для успешного выполнения соответствующих проектов. В частности, в связи с этим предлагается обеспечивать за счет грантового финансирования проведение массовых социологических и экономических исследований, иных масштабных и затратных исследовательских процедур в социальных науках.

7. Рассмотреть возможность дополнения перечня инструментов поддержки исследований и разработок.

Анализ зарубежного опыта фондовой поддержки исследований и разработок (DFG, NSF, NRF, NSFC, NIH) и потребностей научного сообщества позволил выявить ряд инструментов фондовой поддержки, использование которых обеспечит реализацию полного цикла исследований и разработок:

- проекты популяризации достижений науки и технологий в обществе;
- программы поддержки развития новых областей исследования посредством предоставления грантов и заключения соглашений о сотрудничестве (по аналогии с NSF, NIH). Новые области исследования способствуют формированию новых высокотехнологичных отраслей экономики;
- программы поддержки второй фазы исследований, поддержанных РФФИ ранее (по аналогии с NSF, NIH). Данная программа направлена на достижение конкретного практического результата и способствует ускорению процесса коммерциализации РИД;
- проекты по коммерциализации результатов фундаментальных исследований (по аналогии с NRF). Ускорение процесса коммерциализации научных результатов предполагает реализацию программ поддержки доведения фундаментальных научных исследований до стадии их практической реализации на основе заключения соглашений о сотрудничестве между научными фондами и институтами развития;
- поддержка библиотек, архивов и центров обработки данных.

8. Поддерживать систему максимально независимой и объективной оценки проектов с помощью комиссий, состоящих из привлеченных извне экспертов. Оптимально было бы формировать экспертные комиссии с участием и российских и зарубежных ученых, чтобы обеспечить максимальную непредвзятость.

Для повышения уровней прозрачности и объективности деятельности таких экспертных комиссий необходимо разработать примерное положение об их деятельности, включающее детальную процедуру отбора экспертов в комиссию для оценивания конкретного проекта, подготовки и принятия ими соответствующего решения. При этом в оценивании конкретного проекта экспертная комиссия по результатам обсуждения и голосования должна иметь право отклоняться от норм примерного положения об их деятельности, если это вызвано теми или иными особенностями этого проекта.

9. Ввести гранты на публикацию статей в платных, но престижных международных журналах, входящих в перечень Scopus, Web of Science и т. д.

В заявке указать журнал (из списка по направлениям, который должен быть создан на основе импакт-факторов) и приложить письмо от редакции, что статья принята к печати, с указанием суммы расходов. Это было бы простым и эффективным средством повышения рейтинга российской науки.

10. Ввести практику развернутого обоснования причин отклонения проекта, поданного на конкурс, и сделать информацию об отборе проектов более открытой. Потребует дополнительного финансирования.

В связи с этим предлагается формализовать индикаторы для оценки заявок: а) Количество публикаций руководителя / коллектива по теме проекта за последние три года в журналах из списка ВАК, журналах, индексируемых в РИНЦ/Scopus/Web of Science; б) Научная квалификация руководителя проекта.

О проекте федерального закона «О минимальном размере оплаты труда»

Менкенов А. В., Иванова Т. Б., Лада А. С., Калмыков Н. Н., Медведева Н. М.

Гарантия минимального размера оплаты труда (далее — МРОТ) в Российской Федерации законодательно была введена Законом РСФСР от 19.04.1991 № 1028-1 «О повышении социальных гарантий для трудящихся», согласно ст. 1 которого с 1 октября 1991 г. был установлен МРОТ не менее 180 руб. в месяц с условием, что в МРОТ не включаются доплаты и надбавки, а также премии и другие поощрительные выплаты. МРОТ является одним из основных социальных стандартов, регулирующих уровень заработной платы и тем самым непосредственно влияющих на уровень доходов населения в стране.

В 2016 г. при обсуждении социально-экономических проблем Правительство Российской Федерации неоднократно обращалось к вопросам, связанным с минимальным размером оплаты труда (МРОТ)[1]. Планировалось, что до 2020 г. поэтапно будет реализовано положение, принятое еще в 2001 г., о равенстве величин МРОТ и прожиточного минимума. Тем не менее 20 октября 2016 г. Правительством РФ был одобрен законопроект, предусматривающий повышение МРОТ с 1 июля 2017 г. в сумме 7800 руб. в месяц (увеличение всего на 4%)[2].

[1] См.: *Гусенко М.* МРОТ повысят до прожиточного минимума // Российская газета. 2016. 23 марта; Материалы совещания об охране труда и трудовых отношений от 9 сентября 2016 г. // веб-сайт Аппарата Правительства Российской Федерации government.ru

[2] Решения, принятые на заседании Правительства РФ 20 октября 2016 г. // government.ru

Таблица 1. Динамика повышения минимального размера оплаты труда в Российской Федерации

Срок, с которого установлен минимальный размер оплаты труда	Сумма минимального размера оплаты труда (руб., в месяц)	Нормативный акт, установивший минимальный размер оплаты труда
С 1 июля 2016 г.	7500	Ст. 1 Федерального закона от 02.06.2016 № 164-ФЗ
С 1 января 2016 г.	6204	Ст. 1 Федерального закона от 14.12.2015 № 376-ФЗ
С 1 января 2015 г.	5965	Ст. 1 Федерального закона от 01.12.2014 № 408-ФЗ
С 1 января 2014 г.	5554	Ст. 1 Федерального закона от 02.12.2013 № 336-ФЗ
С 1 января 2013 г.	5205	Ст. 1 Федерального закона от 03.12.2012 № 232-ФЗ
С 1 июня 2011 г.	4611	Ст. 1 Федерального закона от 01.06.2011 № 106-ФЗ

Источник: СПС «КонсультантПлюс».

Содержание МРОТ

Федеральный закон № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» был принят в июне 2000 г.[1] Изменения, вносимые в Закон, касались увеличения величины МРОТ (табл. 1) и расширения оснований его применения (Федеральным законом от 24.07.2009 № 213-ФЗ МРОТ стал применяться не только для определения пособий по временной нетрудоспособности, но и по беременности, родам, других целей обязательного социального страхования) (табл. 1).

Первоначальная редакция Трудового кодекса РФ (ст. 129) предусматривала, что минимальная заработная плата (минимальный размер оплаты труда) — устанавливаемый федеральным законом размер месячной заработной платы за труд

[1] Федеральный закон № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда». Принят Государственной думой 2 июня 2000 г. // consultant.ru

неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда. В величину минимального размера оплаты труда не включаются доплаты и надбавки, премии и другие поощрительные выплаты, а также выплаты за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, за работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, иные компенсационные и социальные выплаты.

Федеральным законом от 20.04.2007 № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О минимальном размере оплаты труда” и другие законодательные акты Российской Федерации» понятие минимального размера оплаты труда из Трудового кодекса РФ было исключено. В связи с этим актуальным является вопрос о составных частях минимальной заработной платы.

Частью 1 ст. 129 ТК, содержащей определение понятия заработной платы (оплаты труда работника), в составе заработной платы предусмотрены следующие три отдельные группы выплат работнику, существенно различающихся по их целевому назначению и по правовому механизму их начисления:

– вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы;
– компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера);
– стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты).

Позиция Конституционного Суда РФ[1] состоит в том, что в структуру МРОТ включаются все элементы заработной пла-

[1] Определение Конституционного Суда РФ от 01.10.2009 № 1160-О-О «По жалобе граждан Миткалева Виталия Александровича, Хисае-

ты (тарифные ставки, должностные оклады, стимулирующие выплаты, компенсационные выплаты и социальные выплаты), поэтому «допускается установление тарифной ставки, оклада (должностного оклада) ниже этого размера (ниже МРОТ)».

Верховный суд Российской Федерации в настоящее время придерживается иной позиции. Согласно определениям Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 08.04.2011 № 4-В11–4 и от 29.04.2011 № 3-В11–5 компенсационные выплаты, причитающиеся работникам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях (районный коэффициент и процентная надбавка за стаж работы), должны выплачиваться сверх МРОТ, в то время как остальные составные части заработной платы по-прежнему следует учитывать в структуре МРОТ.

В соответствии со ст. 129 ТК РФ вознаграждение за труд представляет собой не только первую и основную по значимости слагаемую часть заработной платы, но и необходимую ее часть. Так, заработная плата работника может не включать стимулирующие и компенсационные выплаты, но вознаграждение за труд является ее неотъемлемой частью. Предположение о том, что заработная плата работника может состоять только из компенсационных и (или) стимулирующих выплат, следует признать абсурдным.

Из положения ч. 3 ст. 37 Конституции РФ о праве каждого на вознаграждение за труд не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда вытекает, что по своей правовой природе МРОТ является прежде всего вознаграждением за труд в виде его нижней планки, устанавливаемой федеральным законом. Поэтому МРОТ гарантируется Конституцией РФ в качестве именно минимального вознаграждения за труд — неприкосновен-

вой Лилии Исмагиловны и Юмагулова Марса Расульевича на нарушение их конституционных прав пунктами 1 и 2 статьи 2 Федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации”» // СПС «Гарант».

ной части заработной платы (оплаты труда работника), находящейся под непосредственной конституционной защитой. Другим, кроме минимального вознаграждения за труд, составным частям заработной платы (компенсационным и стимулирующим выплатам) такая непосредственная конституционная защита не предоставлена.

В связи с этим изменения, внесенные Федеральным законом от 20.04.2007 № 54-ФЗ, оцениваем негативно. Так, полагаем, что при определении минимальной заработной платы не должны учитываться стимулирующие и компенсационные выплаты.

В соответствии с их наименованием целью стимулирующих выплат является стимулирование высокоэффективного труда, компенсационных — компенсация дополнительных (повышенных) физиологических и материальных затрат работника, связанных с работой в особых (отклоняющихся от нормальных) условиях труда и влекущих, как следствие, необходимость компенсирования этих затрат посредством установления работнику повышенной оплаты труда.

Различная правовая природа и предназначение вознаграждения за труд, с одной стороны, и стимулирующих и компенсационных выплат — с другой, предполагают неправомерность их отождествления в составе заработной платы и недопустимость включения указанных выплат в МРОТ как нижнюю планку вознаграждения за труд.

Размер МРОТ

Согласно ч. 3 ст. 133 ТК РФ, минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом и не может быть ниже величины прожиточного минимума трудоспособного населения. Однако данная норма пока не применяется. В силу ст. 421 ТК РФ в будущем должен быть принят федеральный закон, который установит порядок и сроки поэтапного повышения МРОТ до величины прожиточного минимума трудоспособного населения.

Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» № 134-ФЗ определяет понятие прожиточного минимума через понятие потребительской корзины. Статья 2 этого же федерального закона закрепляет обоснование устанавливаемого на федеральном уровне МРОТ в качестве одного из элементов назначения прожиточного минимума.

Целью вознаграждения за труд является обеспечение воспроизводства работника и его семьи. Всеобщей декларацией прав человека, принятой 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН, провозглашено, что каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и его семьи (п. 3 ст. 23).

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, принятый 16.12.1966 Генеральной Ассамблеей ООН, помимо прочего, гарантирует право каждого на вознаграждение, обеспечивающее как минимум всем трудящимся удовлетворительное существование для них самих и их семей (п. «а» ст. 7). Европейской социальной хартии (пересмотренной), принятой 03.05.1996 Советом Европы, предусмотревшей право работников на такое вознаграждение, которое обеспечит им и их семьям достойный уровень жизни (п. 1 ст. 4). Указанное положение Европейской социальной хартии Российской Федерацией не ратифицировано.

Обращаем внимание, что в аутентичном тексте Пакта используется термин не «удовлетворительное» (*англ.* — satisfactory), а, как и в Европейской социальной хартии, термин «достойное» (*англ.* — decent). Оба понятия являются оценочными. Поскольку в Пакте 1966 г. и в Хартии использованы дословно одни и те же термины, представляется вполне корректным использовать толкование Европейского комитета по социальным правам и в отношении положений Пакта 1966 г.

Европейский комитет по социальным правам заработной платой, обеспечивающей достойный уровень существования, согласно п. 1 ст. 4 Хартии, считает, в качестве общего прави-

ла, заработок, который составляет не менее 60% от средней заработной платы по стране с учетом детальной информации о стоимости жизни в соответствующей стране. Но ни при каких обстоятельствах не признается соответствующим п. 1 ст. 4 Хартии минимальный размер оплаты труда, составляющий менее 50% от средней заработной платы по стране[1].

Аналогичный подход закреплен в Конвенции Международной организации труда № 131 1970 г. об установлении минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран (РФ не ратифицировала). Согласно ст. 3 Конвенции при определении уровня минимальной заработной платы следует учитывать не только потребности трудящихся и их семей, но и принимать во внимание общий уровень заработной платы в стране, стоимость жизни, социальные пособия и сравнительный уровень жизни других социальных групп[2].

Согласно данным Росстата, по состоянию на 1 октября 2015 г. средняя начисленная заработная плата по всем отраслям экономики составила 32 911 руб.[3]

Таким образом, если ориентироваться на подход Совета Европы, российский МРОТ должен был составлять (в цифрах на октябрь 2015 г.) не менее 19 746,6 руб. (60% средней заработной платы) или, по крайней мере, 16 455,5 руб. (50%), что несопоставимо с действующим МРОТ. В соответствии с Федеральным законом от 02.06.2016 № 164-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона “О минимальном размере оплаты труда”» с 1 июля 2016 г. размер МРОТ со-

[1] Council of Europe. Digest Of The Case Law Of The European Committee Of Social Rights, 2008. P. 43. Текст документа размещен на официальном сайте Совета Европы: rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168049159f

[2] Текст Конвенции опубликован в сборнике «Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда. 1957–1990. Т. II». Женева, Международное бюро труда, 1991

[3] Официальный сайт Росстата (Официальная статистика / Рынок труда, занятость и заработная плата / Заработная плата): www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labour_costs/

ставляет 7500 руб. в месяц. Так, установленная Постановлением Правительства РФ от 06.09.2016 № 882 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за II квартал 2016 г.» величина прожиточного минимума за второй квартал 2016 г. составляет 9956 руб., для трудоспособного населения — 10 722 руб., пенсионеров — 8163 руб., детей — 9861 руб. Таким образом, в настоящее время, несмотря на увеличение, МРОТ по-прежнему не достигает величины прожиточного минимума и составляет всего 69,9% от его величины.

Даже если не брать во внимание толкование Европейского комитета по социальным правам и исходить из того, что прожиточный минимум обеспечивает достойное существование для работника и его семьи, хотя это явно не так, то минимальная заработная плата должна быть доведена хотя бы до этого уровня. Примечательно, что крупнейшие профсоюзные объединения России цели приведения МРОТ в соответствие с международными трудовыми стандартами перед собой не ставят. В Генеральном соглашении между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2014–2016 гг. содержится ни к чему не обязывающая формулировка о «проведении консультаций» в отношении доведения МРОТ до уровня, предусмотренного ч. 1 ст. 133 ТК РФ.

По данным Всемирного банка[1], российский МРОТ меньше всех без исключения стран, входящих в ЕС.

Важно подчеркнуть, что традиционно в науке трудового права под минимальным размером оплаты труда понимался размер месячной заработной платы за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда[2] (хотя российское трудовое законодательство

[1] Рейтинг Doing Business 2016. Официальный сайт Всемирного банка: www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2016.

[2] См., например: Трудовое право России, гл. 10 / под ред. А. М. Куренного (глава написана Г. В. Хныкиным). М., 2008. С. 317.

такой оговорки не содержит). Всемирный же банк рассчитывает МРОТ разных стран в отношении 19-летнего работника или ученика (в долларах США в месяц).

Несмотря на столь низкий МРОТ, ВВП России на душу населения не ниже ВВП отдельных государств — членов ЕС. Валовой внутренний продукт (ВВП) на душу населения России в номинальном выражении на 2015 г. составлял 24 451 долл. США. При этом российский МРОТ (96,68 долл. США на начало 2015 г.) ниже румынского (278,3 долл.) и даже болгарского (241,89 долл.), при том что ВВП Румынии составлял 21 403 долл. США, а Болгарии — 17 512[1]. Таким образом, даже в странах ЕС, ВВП на душу населения которых ниже российского, МРОТ в несколько раз выше, чем в России (рис. 1).

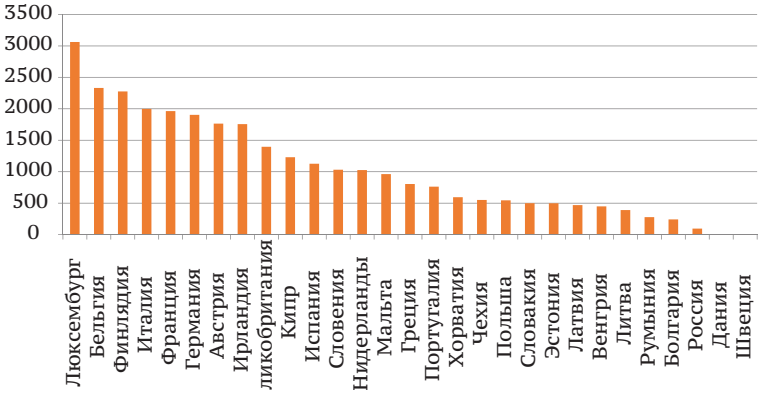

Рис. 1. Минимальная заработная плата

Примечание. Минимальная заработная плата в России за 2015 г. переведена в доллары США из расчета среднего номинального курса рубля за январь 2015 г. — 61,7 (Основные производные показатели динамики обменного курса рубля в январе-декабре 2015 года // Официальный сайт Банка России: www.cbr.ru/statistics/print.aspx?file=credit_statistics/ex_rate_ind_15.htm)

Минимальная заработная плата в Швеции и Дании на официальном уровне не установлена.

[1] Официальный сайт Всемирного банка: World DataBank World Development Indicators http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=NY.GDP.PCAP.PP.CD

Региональный МРОТ

В Российской Федерации уровень занятости и доходов населения чрезвычайно неравномерен. Во многих регионах доля населения с доходами ниже прожиточного минимума превышает 15 и более процентов (рис. 2)[1].

В этих регионах величина МРОТ имеет актуальное практическое значение, поскольку многие работники получают зарплату, равную или близкую к этой величине.

В Калмыкии (доля населения с доходами ниже прожиточного минимума 33,6%), в 2015 г. среднемесячная номинальная заработная плата работников, занятых в сельском хозяйстве, охоте и лесном хозяйстве, составляла 10 666 руб. (доля в общем количестве занятых — 25,4%), в рыболовстве и рыбоводстве — 5219 руб. (доля в общем количестве занятых 0,9%), в обрабатывающих производствах — 14 430 руб. (доля в общем количестве занятых 4,4%), в оптовой и розничной торговле, ремонте автотранспорта — 10 578 руб. (доля

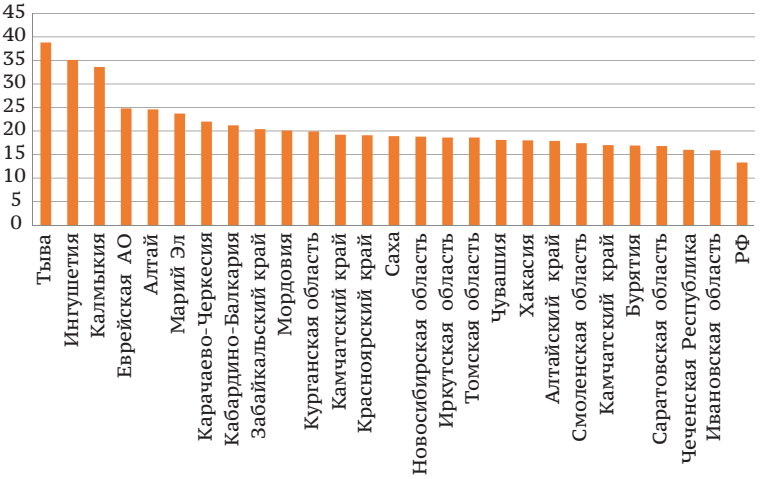

Рис. 2. Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума, 2014 г., в %

[1] Федеральная служба государственной статистики «Регионы России». Численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в процентах от общей численности населения, процент // www.gks.ru/dbscripts/cbsd/dbinet.cgi

в общем количестве занятых 11,1%)[1, 2]. При этом прожиточный минимум для трудоспособного населения в регионе на начало 2015 г. составлял 8964 руб. Сходная ситуация сложилась и в других преимущественно сельскохозяйственных регионах Юга России и отдельных регионах Сибири и Дальнего Востока.

Чрезмерно низкий, близкий к прожиточному минимуму размер среднемесячной начисленной заработной платы в ряде отраслей экономики, например, сельское хозяйство, рыболовство и рыбоводство, по нашему мнению, свидетельствует о распространении неденежных форм оплаты труда, уклонении работодателей от уплаты налогов и сборов путем выдачи части заработной платы «в конверте», поскольку очевидно, что работник не будет выполнять работу, не обеспечивающую ему даже минимальный размер средств для выживания. Таким образом, нынешний МРОТ, который в подавляющем большинстве случаев не соответствует реальности на рынке труда, позволяет недобросовестным работодателям оформлять трудовые договоры с оплатой, равной МРОТ. При этом страдают не только работники, права которых фактически оказываются защищенными только в отношении суммы, указанной в договоре, но и государство, не получающее налоговых платежей.

В 2004 г. из Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» было исключено положение о том, что субъекты Федерации могут устанавливать более высокий МРОТ на своей территории с учетом мнения трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений соот-

[1] Калмыкиястат. Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников предприятий и организаций по видам экономической деятельности. Среднегодовая численность занятых в экономике по видам экономической деятельности. Официальный сайт statrk.gks.ru

[2] Данные по Тыве не приводятся в связи с применением районных коэффициентов. Официальные данные по Ингушетии на сайте Ингушетиястат на 15.10.2016 г. имелись лишь за 2014 г.

ветствующего уровня. Оно было перенесено в действующую редакцию Трудового кодекса РФ[1].

В законодательной базе России сформирован механизм повышения МРОТ как на федеральном, так и на региональном уровнях. Причем, определяющим его величину являются федеральный, так как его значение по регионам не может быть ниже.

В настоящее время региональный МРОТ введен в 38 регионах[2]. Более конкретные величины были установлены для работников организаций юридических лиц и индивидуальных предпринимателей с 01.07.2016 в республиках Алтай (8751 руб.), Башкортостан (8900 руб.), краях Хабаровском (11 414–15 510 руб.), Камчатском (16 910–19 510 руб.), областях Иркутской (9717–10 122 руб.), Кемеровской (13 617 руб.), Магаданской (18 750–20 250 руб.), Новосибирской (9030–9390 руб.), Свердловской (8862 руб.), Томской (8581–8925 руб.), Тульской (11 000–13 000 руб.). Тем не менее лишь в Кабардино-Балкарской Республике, краях Краснодарском, Пермском, областях Костромской, Курской МРОТ установлен в размере прожиточного минимума для трудоспособного населения, в областях Волгоградской и Липецкой — в размере 1,2 МРОТ, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югра — МРОТ с применением районного коэффициента и процентной надбавки.

В ряде регионов еще на 01.01.2016 МРОТ превышал введенную в середине 2016 г. величину в 7500 руб. К ним относятся: республики Марий Эл (9251 руб.), Саха (Якутия) (15 390 руб.), Чеченская (8252 руб.), районы Крайнего Севера, Красноярского края (14 269–19 009 руб.), Ставропольский край (8588 руб.), области Белгородская (8694 руб.), Воронежская (8787 руб.), Ивановская (8645 руб.), Калининградская (10 000 руб.), Ленинградская (7800 руб.), Магаданская

[1] Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 03.07.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 31.07.2016) // consultant.ru

[2] Юридическая и налоговая консультация онлайн // yuridicheskaya-konsultaciya.ru/mrot-minimalnyiy-razmer-oplatyi-truda.html#mrot_region_razmer

(15 900–17 100 руб.), Московская (12 500 руб.), Мурманская (13 650 руб.), Нижегородская (9000 руб.), Сахалинская (13 600–18 133 руб.), Тюменская (9300 руб.), Ульяновская (10 000руб.), Челябинская (9200 руб.), Ярославская (8021–9640 руб.), Ямало-Ненецкий автономный округ (12 431 руб.), города Москва (17 300 руб.), Санкт-Петербург (11 700 руб.).

В соответствии с п. 3.1.6 Соглашения между Хабаровским краевым объединением организаций профсоюзов, региональным объединением работодателей «Союз работодателей Хабаровского края» и Правительством Хабаровского края на 2014–2016 гг.[1] предусмотрено проведение консультаций по вопросам реализации ст. 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации, в результате которых разработаны согласованные предложения по поэтапному повышению минимальной заработной платы:

- в 2014 г. — не ниже 80% прожиточного минимума трудоспособного населения края;
- в 2015 г. — не ниже 90% прожиточного минимума трудоспособного населения края;
- в 2016 г. — не ниже 100% прожиточного минимума трудоспособного населения края.

В соответствии с соглашениями о минимальной заработной плате в Хабаровском крае между Хабаровским краевым объединением организаций профсоюзов, региональным объединением работодателей «Союз работодателей Хабаровского края» и Правительством Хабаровского края с 1 апреля 2013 г. минимальная заработная плата в Хабаровском крае устанавливается в размере 8142 руб., что составляло 80% прожиточного минимума трудоспособного населения за IV квартал 2012 г., с 1 сентября 2014 г. минимальная заработная плата в Хабаровском крае в размере 9485 рублей, что составляет 80% прожиточного минимума трудоспособного населения за

[1] Соглашение между Хабаровским краевым объединением организаций профсоюзов, региональным объединением работодателей «Союз работодателей Хабаровского края» и Правительством Хабаровского края на 2014–2016 гг. от 27.02.2014 // Тихоокеанская звезда. 2014. № 37.

II квартал 2014 г. Таким образом, в Хабаровском крае размер минимальной заработной платы стремятся привязать к прожиточному минимуму.

Согласно докладу о результатах и основных направлениях деятельности Комитета по труду и занятости населения Правительства Хабаровского края в 2012 г. и на период 2013–2016 гг., в течение 2012 г. комитетом проводился ежеквартальный мониторинг выполнения Соглашения о минимальной заработной плате в Хабаровском крае, заключенного между Правительством Хабаровского края, Хабаровским краевым объединением организаций профсоюзов и региональным объединением работодателей «Союз работодателей Хабаровского края» 29 сентября 2011 г. (далее — Соглашение). Обобщалась информация о работодателях, выплачивающих заработную плату ниже размера, установленного Соглашением, поступившая от органов исполнительной власти и органов местного самоуправления края, а также при проведении уведомительной регистрации коллективных договоров организаций.

Совместно с Министерством социальной защиты населения края введена в практику новая (электронная) форма выявления работодателей, выплачивающих заработную плату ниже размера, установленного Соглашением, — на основании справок о заработной плате, предоставляемых гражданами для получения субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг. С ее применением в IV квартале 2012 г. установлено 123 недобросовестных работодателя[1].

Если сравнивать размер минимальной заработной платы в других регионах, то он не всегда соотносится с прожиточным минимумом и компенсационными выплатами. Так, например, в Тульской области, где отсутствуют северные и дальневосточные надбавки, а также прожиточный минимум существенно ниже, чем в Хабаровском крае, минималь-

[1] Доклад о результатах и основных направлениях деятельности Комитета по труду и занятости населения Правительства Хабаровского края в 2012 г. и на период 2013–2016 гг. // uprzan.khv.ru/home/deyatsl/oplatatruda.aspx

ная заработная плата выше, чем в Хабаровском крае и составляет с 1 августа 2016 г. 13 000 руб.[1], аналогичная ситуация и в Кемеровской области — 13 617 руб.[2]

Из представленных данных видно, что более высокий региональный МРОТ связан с применением районных коэффициентов (районы Крайнего Севера, Магаданская область и т. п.), активной инвестиционной политикой (Белгородская область) или спецификой места в федеральном разделении труда (Москва, Калининградская область, Чеченская Республика и т. п.). Величину МРОТ не ниже прожиточного минимума для трудоспособного населения установили семь субъектов РФ: Кабардино-Балкарская Республика, Краснодарский и Пермский края, Костромская, Курская, Калужская, Новгородская области, а еще два субъекта — Волгоградская и Липецкая области — в размере 1,2 величины областного прожиточного минимума. Тем не менее, пока принятие повышенной величины МРОТ по указанным регионам не обеспечивает получения работниками этих территорий более высокой средней заработной платы. Так, в Волгоградской области, несмотря на то что МРОТ определен в 1,2 прожиточного минимума, средняя заработная плата ниже, чем в Астраханской области[3]. То есть недостаточно принимать решения о повышении МРОТ, необходимо создавать действенные механизмы его выплат на всех предприятиях, участвующих в реализации региональных соглашений.

Один из них был введен с июля 2016 г. по решению федеральных органов власти в Республиках Башкортостан, Мордовия, Татарстан, Владимирской и Тамбовской областях в рамках реализации Плана действий Правительства Рос-

[1] Региональное соглашение о минимальной заработной плате в Тульской области от 16.11.2015 // yuridicheskaya-konsultaciya.ru/mrot-minimalnyiy-razmer-oplatyi-truda.html#mrot-rf

[2] Кузбасское региональное соглашение от 25.01.2016 // yuridicheskaya-konsultaciya.ru/mrot-minimalnyiy-razmer-oplatyi-truda.html#mrot-rf

[3] Российский статистический ежегодник — 2015 // gks.ru

сии[1]. Он состоит в компенсации работодателю, трудоустроившему выпускников образовательных организаций на постоянную работу, затрат по оплате труда выпускников в сумме одного минимального размера оплаты труда, установленного законодательством соответствующего субъекта Федерации, увеличенного на страховые взносы в государственные внебюджетные фонды. Период возмещения затрат работодателю на частичную оплату труда принятых на постоянную работу выпускников профессиональных образовательных организаций составит не более пяти месяцев. Обращает на себя внимание, что при реализации этой меры используется значение не федерального, а регионального МРОТ, который согласно действующим нормативным актам не может быть ниже установленного Правительством Российской Федерации.

Представляется, что приведенный механизм, помимо сокращения напряженности на рынке труда, стимулирует платежеспособный спрос, развитие производственного потенциала и вписывается в существующую систему социальной поддержки. Целесообразно разрабатывать и иные встроенные механизмы, обеспечивающие выплаты региональных МРОТ, например при осуществлении закупок на основании федеральных законов № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». В 2016 г. в них были внесены положения, облегчающие доступ

[1] В Республике Башкортостан началась реализация программы дополнительных мер по снижению напряженности на рынке; в Республике Мордовия началась реализация программы дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда; в Республике Татарстан началась реализация программы дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда; во Владимирской области началась реализация программы дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда; в Тамбовской области началась реализация программы дополнительных мер по снижению напряженности на рынке труда // www.rosmintrud.ru/find?sort=date&words

предприятиям малого и среднего бизнеса к заказам, осуществляемым государственными, муниципальными органами управления и крупными юридическими лицами. В связи с предоставлением им преференций по формированию гарантированного рынка сбыта было уместно сделать следующий шаг и обеспечить дополнительные возможности улучшения качества жизни и работников таких предприятий. Для этого предлагается включать в конкурсную документацию положение о том, что поставщик обязуется выплачивать заработную плату работникам не ниже регионального МРОТ. Это вписывается в концепции развития контрактной системы, социально ответственного бизнеса, государственно-частного партнерства.

Рекомендации

1. С учетом изложенного считаем необходимым внести изменения не только в Федеральный закон от 19.06.2000 № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда», но и в Трудовой кодекс Российской Федерации.

2. Необходимо предусмотреть, что МРОТ является минимальным размером вознаграждения за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда, и не включает компенсационные и стимулирующие выплаты.

Следующим этапом реформирования законодательства о МРОТ должно стать его приведение в соответствие с международно-правовыми стандартами, а именно переход к привязке МРОТ к средней заработной плате по стране.

Предлагаем закрепить в ст. 129 ТК РФ определение минимального размера оплаты труда и минимального часового тарифа. Предлагаемая формулировка:

«Минимальный размер оплаты труда — устанавливаемый федеральным законом размер месячной заработной платы за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда. В величину

минимального размера оплаты труда не включаются компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты.

Минимальный часовой тариф — устанавливаемый федеральным законом размер часовой заработной платы за труд неквалифицированного работника, полностью отработавшего норму рабочего времени при выполнении простых работ в нормальных условиях труда. В величину минимального часового тарифа не включаются компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты».

Дополнить ст. 133 ТК РФ ч. 4 следующим содержанием: «часовая заработная плата работника, выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального часового тарифа».

3. Внести дополнения в ст. 133.1 ТК РФ:

В части 1, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 после слов «минимальной заработной плате» добавить слова «и минимальном часовом тарифе».

Дополнить ст. 133.1 ч. 11 следующим содержанием: «размер минимальной часовой заработной платы в субъекте Российской Федерации не может быть ниже минимального часового тарифа, установленного федеральным законом».

4. Ввести в ФЗ РФ «О минимальном размере оплаты труда» ст. 1.1, в которой установить конкретный размер минимального часового тарифа.

О повышении финансовой грамотности граждан

Немыкин А. В., Иванова Т. Б., Сычева Е. В., Калмыков Н. Н., Терскова Т. В.

Процесс повышения финансовой грамотности населения, который начался в различных странах в форме отдельных инициатив общественных и частных организаций, направленных на оказание помощи гражданам в управлении личными

финансами и информировании о тех или иных финансовых продуктах и услугах, постепенно развился до уровня национальных программ и стратегий, а также наднациональных инициатив ЕС, Всемирного банка, ОЭСР и других международных организаций.

Проблема низкой финансовой грамотности населения не является исключительно российской. По данным социологических исследований, в таких развитых странах, как США, Великобритания, Австралия и т. д., уровень финансовой грамотности также не является достаточным. В указанных странах проблема повышения финансовой грамотности населения решается на государственном уровне. Во многих странах приняты и действуют национальные стратегии и программы повышения финансовой грамотности населения, на эти цели выделяются существенные средства из государственного бюджета. К реализации программ финансового просвещения активно привлекаются частные и общественные организации. Вопросы финансовой грамотности включаются в обязательные и факультативные образовательные программы.

В «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»[1] повышение финансовой грамотности названо среди основных направлений формирования инвестиционного ресурса. «Стратегия развития финансового рынка Российской Федерации на период до 2020 года»[2] и «Концепция создания международного финансового центра в Российской Федерации» рассматривают вопросы повышения финансовой грамотности населения в качестве важного фактора развития финансового рынка в России, повышения стабильности финансовой системы и повышения общей конкурентоспособности российской экономики.

[1] Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 № 1662-р.

[2] Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 29.12.2008 № 2043-р.

Состояние финансовой грамотности населения в России[1]

Одной из определяющих тенденций, оказывающих существенное влияние на развитие российского финансового рынка, является сокращение доходов населения. Уровень доходов не настолько высок, чтобы хватало на серьезные сбережения, и главным образом, все расходуется на текущее потребление (25% респондентов). Этим вызвано и непропорциональное развитие отдельных видов финансовых услуг и продуктов — высокие показатели роста потребительского кредитования (20% респондентов), низкие показатели ипотеки (1% респондентов), банковских депозитов (5% респондентов). Большинство населения склонно вкладывать свои деньги в традиционные финансовые механизмы и институты — банки, банковские депозиты. Однако в восприятии значительного количества граждан банки пока являются недостаточно доступными финансовыми институтами. Иностранные банки пользуются доверием очень незначитель-

[1] По результатам исследования Национального агентства финансовых исследований (НАФИ). Исследование проведено в 2015 г. в рамках совместного проекта Минфина России и Всемирного банка «Содействие повышению уровню финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». Методология исследования:

1. Всероссийский репрезентативный опрос, 5000 человек. Выборка репрезентирует взрослое население старше 18 лет по полу, возрасту, уровню образования, уровню доходов; типу населенного пункта; географической удаленности. Ошибка выборки составляет не более 1,38%.
2. Экспертный опрос, 20 представителей органов государственного управления и регуляторов отрасли, банков, поставщиков платежных услуг.
3. Кабинетный анализ — сбор и анализ актуальных данных, описывающих уровень, а также перспективы развития финансовой инфраструктуры в РФ.
4. Эксперимент с целью проверки гипотезы о соответствии существующих на рынке РФ финансовых продуктов и услуг потребностям и возможностям текущих и потенциальных пользователей.

Сроки исследования: июнь — декабрь 2015 г.

ного числа респондентов. Только 3% склонны доверить свои сбережения иностранному банку, работающему в России. Лидирующее положение по уровню доверия населения занимают российские государственные банки — 71% респондентов высказались в их пользу. Российские коммерческие банки пользуются доверием у 10% опрошенных.

Безусловным лидером по уровню известности является Сбербанк РФ, его знает 97% взрослого населения России. Второе место занимает Русский стандарт (37%). Также в десятку самых известных банков попали Внешторгбанк (34%), Альфа Банк (26%), Газпромбанк (25%), Банк Москвы (23%), Уралсиб (23%), Росбанк (22%). В целом населению России в той или иной степени известны все основные виды банковских услуг. Наиболее известны следующие банковские услуги: вклады до востребования (68%), прием банками коммунальных платежей (55%), валютообменные операции (46%), кредитование на неотложные нужды (45%), срочные вклады (42%) и перечисление зарплат и пенсий (41%). Менее известны кредиты различного назначения: на покупку недвижимости (39%), автомобиля (39%), ипотека (36%), на строительство недвижимости (30%), на покупку земельного участка (26%). С такими услугами, как банкомат и пластиковая карта, знакомы 38 и 29% соответственно. Кредитная карта знакома каждому третьему-четвертому участнику опроса. 32% россиян знакомы с услугой по переводу денежных средств в другой город, страну. О системе страхования вкладов осведомлено 45% взрослого населения. При этом 58% респондентов, информированных о системе страхования вкладов, лишь слышали о ее существовании. На пластиковые карты приходится около 6% всех видов банковских услуг. 75% опрошенных не пользуются пластиковыми картами, против 25% владельцев карт. Наблюдается низкий уровень осведомленности владельцев пластиковых карт об отдельных видах услуг.

Международный опыт внедрения финансовой грамотности

С 2003 г. вопросами финансового образования занимается Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Деятельность ОЭСР в области финансового образования получила положительную оценку мирового сообщества, что привело к расширению диапазона деятельности организации, повышающей финансовую грамотность, а также к созданию в 2008 г. Международной сети финансового образования (INFE) и Международного узла по финансовому образованию. В настоящее время INFE насчитывает больше членов (более 150 институтов из 75 стран), чем сама ОЭСР. INFE/ОЭСР располагают широкой программой в области финансового образования и осведомленности, включая расширение сбора данных, проведение исследований и разработку лучших практик. Согласно Принципам лучших практик финансового образования, ОЭСР рекомендовала правительствам разрабатывать национальные программы по повышению финансовой грамотности с раннего возраста. В настоящее время наблюдается тенденция, что дети сталкиваются с денежными вопросами в весьма раннем возрасте. Исследование, проведенное Группой образования в области персональных финансов (PFEG), выявило, что почти 98% подростков в возрасте 11–17 лет не только имеют свои собственные финансовые средства, но уже и долги. Кроме того, результаты онлайн-опроса, проведенного YouthNet, показали, что 66% опрошенных (свыше 1000 человек в возрасте от 16 до 25 лет) обеспокоены погашением своих долгов.

Понимание значения продвижения финансового образования среди молодежи, особенно начиная со школьного возраста, привело к быстрому росту числа стран, уделяющих пристальное внимание финансовому образованию молодого поколения и увеличивающих объем его государственного финансирования. Анализ программ и проектов в области повышения финансовой грамотности населения разных стран показал, что лучшие результаты демонстрируют те системы обучения, которые действуют на инновационной основе, соз-

дают необходимые предпосылки для подготовки населения к непрерывному образованию и способствуют не только приобретению новых знаний, но и формированию навыков их эффективного применения. Для успешного интегрирования финансовой грамотности и ее элементов в существующую образовательную систему необходимо выполнение следующих условий:

- программы должны носить непрерывный, поступательный, последовательный и всеобъемлющий характер даже в случае увеличения учебной нагрузки с введением финансовой грамотности в качестве нового образовательного предмета;
- методы обучения должны быть адаптированы для определенных целевых групп, повышая привлекательность обучения;
- широкое применение активных педагогических методов, основанных на реальных жизненных ситуациях, помогло бы повысить эффективность обучения;
- организация обучающих курсов по финансовой грамотности для преподавателей. Для организации эффективного обучения желательно наличие налаженного сотрудничества между образовательной системой и финансовым сектором;
- создание базы информационно-образовательных ресурсов для преподавателей и обучаемых. В последнее время во многих развитых и развивающихся странах мира уделяется особое внимание проблеме интеграции элементов финансового образования в действующую образовательную систему. Одним из пионеров стала Великобритания, которая начала реализовывать Национальную стратегию по финансовому образованию, одобренную в 2006 г. с фокусом на школьное образование. АФН (Агентство финансового надзора (Financial Supervision Authority) разработало следующие семь инициатив, направленных на расширение финансовых способностей населения Великобритании:
  1) работа со школами — «Обучение работе с деньгами» — консультанты Образовательной группы в об-

ласти личных финансов (PFEG) работают с учителями, чтобы помочь обучению молодежи управлению личными финансами;

2) ориентированные на молодежь инициативы — «Помощь молодым понять значение денег» — содействие работающим с молодежью организациям в продвижении программ по управлению личными финансами;
3) программы на рабочем месте — «Эффективное использование Ваших денег» — канал информации, охватывающий основные вопросы личных финансов;
4) семьи/молодые родители — «Копилка» — проект разработан для помощи будущим родителям в управлении своими финансами на важном этапе их жизни;
5) онлайн-инструменты — АФН предлагает широкий спектр объективных интерактивных инструментов, такие как калькуляторы пенсий, кредитов и ипотеки, тесты на задолженность, приобретение медицинских полисов;
6) Moneymadeclear.org.uk — веб-сайт для потребителей, созданный АФН в 2006 г.;
7) консультационный портал «Универсальный Совет».

В июне 2013 г. в целях систематизации теоретических и методологических подходов к финансовой грамотности ОЭСР опубликовала лучшие практики в области финансового образования молодежи и школьников. Согласно проведенному опросу (2008–2011 гг.) программы финансового образования в школах существуют уже в 21 стране, из них в семи странах (Чешской Республике, Эстонии, Венгрии, Японии, Корее, а также странах Соединенного Королевства и в некоторых штатах США) финансовое образование введено в качестве обязательной учебной дисциплины. Некоторые страны используют различные подходы к интеграции финансовой грамотности в образовательную систему. В большинстве стран элементы финансовой грамотности интегрированы в несколько учебных дисциплин, например математика является наиболее популярным предметом, в котором есть финансовые элементы.

Следует отметить, что залогом успешной реализации программ по финансовому образованию являются следующие условия:

– проведение исследований по определению уровня финансовой грамотности и навыков у молодежи, выявлению пробелов в знаниях и потребностей молодежи, а также информирование общественности о результатах проведенных исследований;
– разработка международных показателей и тестов по оценке уровня финансовой грамотности (в том числе оценки финансовой грамотности PISA от ОЭСР) для формирования образовательных стандартов в области финансового образования;
– создание эффективных методов подготовки педагогов, формирование культуры преподавания в области персональных финансов, оказание материальной поддержки развития финансового образования на общегосударственном и местном уровнях;
– формирование профессионального ресурсного центра и учебных моделей для разных целевых групп в помощь педагогическому составу. Примером может послужить Министерство образования Новой Зеландии, которое поддерживает функционирование веб-ресурса для учителей, являющегося частью информационно-образовательной платформы для реализации «Стратегии по развитию финансового образования Новой Зеландии», принятой в июне 2008 г.;
– налаживание партнерских отношений и координации со всеми заинтересованными сторонами проектов, направленных на повышение финансовой грамотности среди населения. Наглядным примером является опыт США, где налаженное взаимодействие двадцати ведомств составляет основу системы финансового образования американцев;
– создание благоприятных условий для обучения, среди которых: доступность и увлекательная форма изложения, адаптация к возрастным особенностям восприятия, мотивация, непрерывность, массовость методов,

финансирование (в том числе софинансирование) образовательных программ, викторин, конкурсов и прочих инициатив. Например, в Польше проводится национальная викторина, позволяющая группам учащихся имитировать реальные операции на фондовой бирже. А Финансовое потребительское агентство Канады проводит интерактивные викторины в рамках программы потребительского образования и финансовой грамотности;

– программы повышения финансовой грамотности для детей должны быть основаны на современных и понятных примерах из реальной практики, отличаться красочностью, увлекательностью и доходчивостью, чтобы оказывать положительное и долговременное воздействие на обучаемых.

В США повышением финансовой грамотности занимается специальный комитет по вопросам начала карьеры и планирования пенсии, предоставляя образовательные услуги на рабочем месте. К этой программе подключились 43% американских компаний, так как они позволяют повышать производительность труда за счет сокращения времени на решение личных финансовых вопросов. Аналогичный подход начал реализовываться в Японии, Сингапуре, Испании[1].

Анализ отдельных программ показал, что все они формируются по единому алгоритму, определяющему порядок разработки «дорожных карт» и их реализацию: а) наименование программы и страны-инициатора; б) дата создания программы; в) спонсор (ответственная организация); г) целевая аудитория / освещение; д) инструменты программы; е) описание (цели и потребности (задачи)); ж) метод оценки финансовой грамотности; з) оценка результата реализации (если он уже получен). Все программы имеют официальный сайт в Интернете, ориентированы на использование активных технологий обучения. Форма представления программ

[1] Минфин: траты на финобучение сотрудников принесут прибыль. 25 октября 2016 г. // www.audit-it.ru/news/finance/886244.html

соответствует рекомендациям ОЭСР о лучших методах финансового поведения.

В вышепредставленных программах и инициативах в области финансовой грамотности для молодежи получаемые знания напрямую связаны с их практическим применением, оказанием постоянной помощи и консультированием; знания формируют понимание и навыки использования финансовой информации в настоящее время и в долгосрочном будущем, они ориентированы на жизненный цикл и стратегию участников, помогают воспитанию ответственности за принятие финансовых решений с учетом личной безопасности и благополучия.

Реализация проекта по повышению финансовой грамотности населения в Российской Федерации

Документом, формулирующим цели и задачи государственной политики, направленной на повышение уровня финансовой грамотности населения Российской Федерации, содержащим механизмы реализации такой политики, принципы распределения полномочий всех участвующих сторон, а также конкретные инициативы и меры по достижению целей, должна стать Национальная программа повышения уровня финансовой грамотности населения Российской Федерации (далее — Национальная программа).

В настоящее время в России Министерством финансов Российской Федерации совместно со Всемирным банком реализуется проект «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». Проводимые в его рамках исследования показали, что люди с низким и средним доходом наиболее склонны к принятию необоснованных финансовых решений. При этом неверные решения относительно использования личного бюджета наиболее болезненно сказываются на их жизненном уровне. Проект не ориентирован на лиц с высоким уровнем дохода, так как, как правило, они имеют широкий круг возможностей получить необходимую информацию и принять экономически обоснованное реше-

ние. Реализация региональных программ повышения финансовой грамотности включает следующие мероприятия, подготовленные на основе партнерств с участием региональных администраций, финансовых институтов, образовательных учреждений, неправительственных организаций:

- подготовлено более 200 тьюторов в области повышения финансовой грамотности взрослого населения;
- разработаны и внедряются образовательные курсы по финансовой грамотности для различных слоев населения;
- проводятся образовательные мероприятия и оказываются консультационные услуги целевым группам проекта;
- осуществляется система мониторинга и оценки результатов работы;
- подведены итоги работы на межрегиональных конференциях: «Повышение финансовой грамотности населения: лучшие практики и перспективы развития» (г. Волгоград, сентябрь 2014 г.) и «Защита прав потребителей финансовых услуг: лучшие практики; проблемы и перспективы» (г. Калининград, декабрь 2014 г.), 28–29 сентября 2016 г. в Волгограде прошла научно-практическая конференция «Повышение уровня финансовой грамотности населения: региональная практика». Обращает на себя внимание, что вопросы повышения финансовой грамотности пытаются объединить с бюджетной грамотностью;
- стали ежегодными масштабные общественные мероприятия: Всероссийская неделя сбережений (проводится начиная с 2014 г., идет с 24 по 31 октября 2016 г.); Всероссийская неделя финансовой грамотности для детей и молодежи (проводится начиная с 2015 г.). Анализ материалов второй Всероссийской недели финансовой грамотности (14–19 марта 2016 г.) показал:
  - слабо организована планомерная работа по повышению финансовой грамотности в течение года, так как по регионам практически нет сообщений о ежегодном проведении мероприятий. Исключение состав-

ляет Томская область, в которой повышение финансовой грамотности превращено в городской праздник. Это наиболее яркая массовая форма, соответствующая лучшим мировым традициям;
- число региональных координаторов проекта не влияет на качество проведения Всероссийской недели повышения финансовой грамотности;
- для каждой области характерно использование собственных типичных видов проводимых мероприятий;
- не во всех областях мероприятиями Недели охвачены все территории (например, в Волгоградской области они сконцентрированы в Волгограде, при том что по результатам встроенного наблюдения информация о проведении конкурса по финансовой грамотности до широкого круга лиц доведена не была).

По свидетельству заместителя министра финансов РФ Сергея Сторчака, в 2016 г. был изменен подход к организации Недели сбережений: большая часть мероприятий будет проводиться не для школьников и студентов, а на рабочих местах, где ключевой темой станет финансовая безопасность граждан. Большое число мероприятий запланировано Роспотребнадзором. Расширился круг партнеров программы. В него стали входить онкологические центры, больницы, воинские части[1].

Наиболее масштабно работа по повышению финансовой грамотности организована в Томской области. Все мероприятия, связанные с финансовой грамотностью, приводятся на сайте проекта, названного в Томской области «Ваши личные финансы» (VLFIN.RU), на который сделана ссылка на всероссийском ресурсе.

С июня 2016 г. стартовал новый этап повышения финансовой грамотности в России. РАНХиГС и НИУ ВШЭ созданы Федеральный методический центр по повышению финансовой грамотности и региональные центры (РМЦ). В августе был проведен комплекс семинаров: в РАНХиГС — для мето-

[1] Минфин: траты на финобучение сотрудников принесут прибыль. 25 октября 2016 г. // www.audit-it.ru/news/finance/886244.html

дистов РМЦ, направленных на формирование компетенций для обучения преподавателей из системы общего образования, в РМЦ — для учителей. Открыты региональные центры финансовой грамотности, деятельность которых направлена на оказание консультационных услуг и предоставление информации просветительского характера. Начата апробация сделанных методических разработок в школах.

28–29 сентября 2016 г. в Волгограде прошла научно-практическая конференция «Повышение уровня финансовой грамотности населения: региональная практика». Обращает на себя внимание то, что вопросы повышения финансовой грамотности пытаются объединить с бюджетной грамотностью.

Образовательные программы информирования населения:

- 30 видов учебных пособий и курсов по финансовой грамотности для школ, детских домов, учреждений профобразования;
- образовательные программы для бакалавриата и магистратуры вузов;
- программы и материалы для обучения взрослого населения, направленные на решение проблем, связанных с недостаточным уровнем финансовой грамотности: программы обучения для четырех возрастных групп (25–30, 30–45, 45–60, 60–80 лет); тематические программы обучения: «Здоровый бюджет», «Уверенные накопления», «Посильная задолженность», «Надежная защита».

Кроме того, планируется создание электронных информационных продуктов — флеш-игр по ключевым аспектам прав потребителей финансовых услуг для вирусного распространения в Интернете через основные социальные сети, а также анимированные видеоролики для взрослых и детей[1].

Совершенствование защиты прав потребителей финансовых услуг:

[1] Информация официального сайта Министерства финансов Российской Федерации: http://minfin.ru/ru/om/fingram/directions/campaign/#ixzz4OLyhsys0

1. Запущены механизмы оценки и информирования общественности о текущем состоянии и динамике защищенности прав потребителей финансовых услуг: публичные доклады «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере» (Роспотребнадзор, 2013, 2014 гг.); независимый мониторинг финансовых организаций: «Состояние защиты прав и интересов заемщиков» (КонфОП, 2014 г.), «Состояние защиты прав и интересов потребителей на рынке оказания страховых услуг» (КонфОП, 2015 г.).
2. Разработаны и подготовлены к распространению печатные и электронные информационные материалы по защите прав потребителей финансовых услуг.
3. Создана электронная библиотека (инфотека), аккумулирующая информацию по вопросам защиты прав потребителей в финансовом секторе.
4. Разработаны рекомендации по созданию института финансового омбудсмена в России.

В рамках реализации проекта создан Фонд хороших идей (ФХИ) (goodideasfund.ru) — конкурс инициатив в области развития финансовой грамотности и защиты прав потребителей. В 2014 г. поддержку получили 19 проектов, в 2015 — уже 28.

23 октября 2015 г. стартовал официальный сайт Национальной программы повышения финансовой грамотности — вашифинансы.рф.[1] По компоненте 1 (название компоненты не приведено) запланировано 16 исследований, из которых по 12-ти указано, что они закончены и получены отчеты (в том числе промежуточные). Основной недостаток данной информации заключается в невозможности быстрого поиска разработанного материала. Это сужает возможности применения сделанных разработок для проведения мероприятий по повышению финансовой грамотности.

[1] Достигнутые и запланированные результаты проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Росссийской Федерации»: вашифинансырф.рф

Предложения по повышению финансовой грамотности населения

Для педагогов:

- создание эффективных методов подготовки педагогов, формирование культуры преподавания в области персональных финансов, оказание материальной поддержки этому процессу на уровне государства;
- модернизация системы повышения квалификации педагогов в области финансового образования;
- повышение профессиональных компетенций руководителей организаций, занимающихся разработкой, реализацией, мониторингом и оценкой программ в области финансовой грамотности;
- создание пула преподавателей, способных осуществлять обучение принципам личного финансового планирования и его распределения по этапам жизненного цикла человека, по программам экономической безопасности человека в рамках школьной программы.

Для организаций-партнеров:

- реализация моделей межведомственного взаимодействия в целях обеспечения комплексного подхода к проведению обучения по повышению финансовой грамотности;
- разработка викторин, конкурсов, олимпиад, посвященных вопросам финансовой грамотности и основам потребительских знаний и предпринимательской деятельности;
- разработка стандарта проведения всероссийских мероприятий (охват различных территорий внутри регионов, в том числе обязательность проведения в населенных пунктах с численностью жителей, величина которой должна быть установлена в региональных нормативных актах).

Для населения — пользователей интернет-ресурсами:

- разработка и организация использования каналов охвата мероприятиями по повышению финансовой грамотности всех целевых групп проекта, особенно лиц старшего возраста и с низкими доходами;

– предоставление работающему населению необходимых знаний и консультирование по вопросам личного финансового планирования, в первую очередь по вопросам оценки финансовых рисков, средствам защиты от них, пенсионному планированию;
– предложения по использованию интернет-технологий и мобильных технологий в целях повышения финансовой грамотности граждан:
  - активное использование социальных сетей, поддержка и продвижение групп и сообществ в социальных сетях для информирования детско-молодежной аудитории по вопросам финансовой грамотности, правовой поддержки и возможностей эффективного потребления финансовых услуг, в том числе в электронном виде;
  - государственная поддержка разработки стандартизированного универсального онлайн-приложения для смартфонов по управлению персональными финансами.

Для лиц старшего возраста:

– организация курсов финансовой грамотности для людей старшего возраста с активным использованием информационных и компьютерных технологий;
– включение в образовательные программы по основам компьютерной грамотности для людей старшего возраста в рамках проекта «Университет третьего возраста» разделов по изучению основ интернет-банкинга, интернет-ресурсов и программных средств управления финансами;
– активное взаимодействие в рамках проекта «Университет третьего возраста» с представителями банковской сферы, консультантами по вопросам использования онлайн-услуг банков и мобильных технологий;
– финансовое просвещение будущих пенсионеров с целью формирования навыков накопления пенсионных сбережений;
– создание единого центра повышения пенсионной грамотности населения в формате предоставления консультационной помощи (колл-центр).

Для обучающихся в различных учебных заведениях в форме классических видов обучения (в учебных аудиториях):

- разработка единых стандартов финансового образования для Российской Федерации с целью обеспечения эффективного овладения обучающимися ключевыми компетенциями в области личных финансов;
- разработка и апробация учебных модулей, программ, технологий и отдельных тем по финансовой грамотности, предназначенных для включения в существующие предметы учебного плана (обществоведение, экономику и право, математику и т. д.) и направленных на введение в проблематику личных финансов и развитие базовых навыков ответственного финансового поведения;
- разработка сквозных программ базового финансового образования на основе межпредметных связей для начальной, средней и старшей ступеней обучения;
- усиление подготовки бакалавров по направлениям: налогообложение, финансовые рынки, социальная политика государства, пенсионная система, социальный пакет работодателя;
- создание условий в процессе подготовки для овладения обучающимися базовыми компетенциями бюджетной и налоговой политики, составляющими основу осознанного выбора при принятии ответственных финансовых решений на протяжении всей жизни;
- создание экспериментальных площадок — клубов финансовой грамотности (примерные названия: «Капитал», «Рокфеллер») для повышения финансовой грамотности обучающихся 5–9 классов СОШ РФ (рис. 1).

При помощи партнеров проекта, среди которых финансово-кредитные учреждения (банки, страховые компании), Пенсионный фонд РФ, ИФНС России, вузы, планируется проведение целого ряда мероприятий в рамках школы. Привлечение обучающихся из других школ позволит создать дополнительные стимулы к обучению и организовать финальное выездное мероприятие в форме Олимпиады. Это позволит оценить уровень полученных знаний обучающимися в области финансовой грамотности.

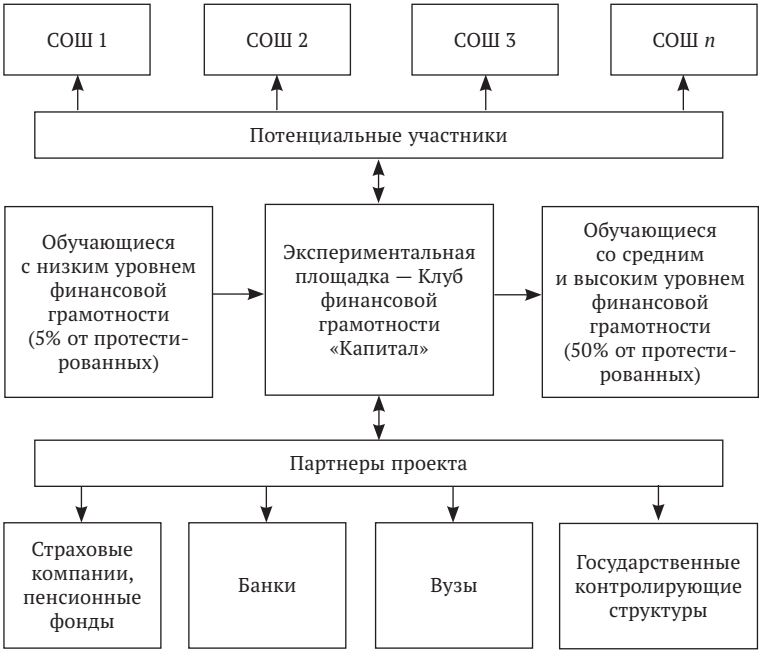

Рис. 1. Создание экспериментальной площадки

Деятельность экспериментальной площадки ориентирована в основном на обучающихся школы, которая является базой для реализации проекта. Тем не менее обучающиеся других школ также имеют возможность получать знания, имея доступ к странице Клуба, размещенной на сайте школы. Также обучающиеся получат возможность задавать интересующие их вопросы, размещая их на странице сайта.

Таким образом, предполагается, что страница сайта станет информационной площадкой для получения, обмена экономической информацией и контроля качества формируемых знаний обучающихся.

Кроме указанных рекомендаций к настоящему времени опубликованы предложения по дальнейшему развитию проекта «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» (см. Приложение).

Приложение

А) В «Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения до 2025 г.»[1]:

- персонифицированное финансирование дополнительных образовательных программ, направленных на формирование различных видов функциональной грамотности граждан старшего поколения (компьютерной, финансовой, правовой, языковой, экологической и др.);
- осуществление мероприятий, направленных на развитие институтов доверия к качеству дополнительного образования граждан старшего поколения;
- проведение мониторинга формирования различных видов функциональной грамотности граждан старшего поколения (компьютерной, финансовой, бюджетной, правовой, языковой, экологической и др.) на основе совершенствования федеральной статистической отчетности;
- обеспечение получения услуг гражданами старшего поколения с использованием информационных технологий;
- совершенствование программ повышения финансовой грамотности граждан старшего поколения;
- проведение информационных кампаний в целях повышения финансовой грамотности граждан старшего поколения;
- повышение доступности финансовых продуктов и услуг для граждан старшего поколения;
- формирование и реализация образовательных программ для граждан старшего поколения на основе дистанционных образовательных технологий и электронного обучения как наиболее доступных механизмов получения дополнительного образования;

[1] Стратегия действий в интересах граждан старшего поколения до 2025 г. Утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 05.12.2016 № 164-р // government.ru/media/files/ 7PvwlIE5X5KwzFPuYtNAZf3aBz61bY5i.pdf

– информирование о финансовых продуктах и услугах для граждан старшего поколения;
– развитие и поддержка интегрированных культурно-образовательных центров;

Б) В материалах Банка России[1]:

– разработка Плана мероприятий, направленного на повышение финансовой доступности: определение терминологии, измерение индикаторов финансовой доступности, повышение качества связанных с ней нормативных актов;
– создание «дорожной карты» по реализации приоритетных мер по повышению финансовой доступности на ближайшие два-три года;
– апробация учебника по финансовой грамотности для средней школы;
– создание специального сайта, посвященного вопросам финансовой грамотности;
– внесение изменений в законодательство с целью недопущения взимания непропорциональных штрафов с ипотечных заемщиков;
– внесение в законодательство понятия «период охлаждения» при покупке связанных с кредитом страховых продуктов, чтобы потребитель в течение недели мог от них отказаться. Обязать банки включать в договор пункт о праве потребителя на отказ;
– рассмотрение вопроса о возврате страховой премии в случае досрочного погашения кредита;
– лишение банков возможности изменять ставку по кредиту в случае отказа от страховых продуктов;

[1] Проект основных направлений развития финансового рынка Российской Федерации на период 2016–2018 годов. Материалы заседания Правительства Российской Федерации от 03.03.2016 // government.ru/meetings/22050/materials/

Участники ФИНФИН-2016 обсудили взаимодействие государства, финансового рынка и потребителей в рамках Национальной стратегии по финансовой грамотности // finfin.rmcenter.ru/ conference/ otchet/

– установление четких и подробных требований к деятельности коллекторских организаций;
– распространение нормы законодательства о деятельности коллекторов на договоры потребительского кредита (займа), заключенные в период, предшествовавший вступлению соответствующего закона в силу;
– пересмотр подхода государства к регулированию «займов до зарплаты» в сторону ужесточения;
– уточнение процедуры предоставления права потребителя на получение дополнительного времени для принятия решения о заключении кредитного договора (пять дней);
– уточнение процедуры заключения кредитного договора с потребителем кредитными агентами. Формирование системы законодательной защиты потребителей — целевых заемщиков, так как положения Закона о заключении кредитного договора не вполне подходят к ситуациям, когда кредит берется с целью покупки товара;
– внесение в Закон правил увеличения кредитного лимита по карточным договорам. Они могут предусматривать согласование с потребителем при заключении договора предполагаемого графика увеличения кредитного лимита с указанием на размер всех возможных расходов потребителя в случае каждого увеличения, условия изменения такого графика со стороны банка;
– включение положения о регламентах взаимодействия с потребителями (в том числе о вопросах разъяснения потребителю рисков, возникающих при использовании продуктов) в состав требований к управлению финансовой организацией, применяемых Банком России;
– создание инфраструктуры для консультирования потребителей по кредитному договору и иным аспектам взаимодействия с кредитующими организациями.

В) В материалах Министерства финансов РФ[1]:

[1] О подготовке Национальной стратегии повышения финансовой грамотности // bujet.ru/article/ 280054.php; Информационный бюллетень «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». 2015. Июнь; minfin.ru; Информационный бюллетень «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации». 2015. Сентябрь; minfin.ru

– разработка и утверждение Национальной стратегии повышения финансовой грамотности.

Г) В материалах Роспотребнадзора и КонфОП[1]:

– разработка предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации в области регулирования рынка розничных финансовых услуг с целью максимизации защиты прав потребителей (в области раскрытия информации для потребителей со стороны финансовых организаций с целью обеспечения соответствия уровню подготовленности и реальным потребностям потребителей финансовых услуг);
– разработка предложений по дальнейшей гармонизации российского законодательства с лучшей мировой практикой, в том числе и лучшей практикой государств — участников СНГ, в области защиты прав потребителей финансовых услуг;
– разработка механизма оценки результатов правоприменительной практики для внесения изменений и дополнений в действующее законодательство по защите прав потребителей;
– доработка по результатам апробации и утверждение Единой методики и ведомственных стандартов консультирования потребителей финансовых услуг;
– разработка и внедрение методических рекомендаций по риск-ориентированному подходу к осуществлению надзорной деятельности в области защиты прав потребителей финансовых услуг;

[1] Доклад Роспотребнадзора «О состоянии защиты прав потребителей в финансовой сфере в 2014 году» / Министерство финансов Российской Федерации // minfin.ru; Состояние защиты прав и интересов потребителей на рынке оказания страховых услуг / Третий промежуточный отчет в рамках Контракта № FEFLP/QCBS-4.11«Проведение независимого мониторинга (общественной инспекции) в области защиты прав потребителей финансовых услуг», реализуемого в рамках совместного Проекта Минфина России и Всемирного банка «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации» // вашифинансырф.рф

- подготовка и внедрение регламентов взаимодействия структурных подразделений, органов и организаций Роспотребнадзора в части исполнения основных функций государственного управления (планирование, исполнение, учет и отчетность, мониторинг, внутренний контроль);
- рассмотрение условий и возможностей создания структурных подразделений в центральном аппарате и территориальных органах Роспотребнадзора по защите прав потребителей финансовых услуг с учетом лучшей зарубежной практики и финансового обоснования;
- подготовка и внедрение единых стандартов организации работы территориальных органов Роспотребнадзора и консультационных центров для потребителей в субъектах Российской Федерации (стандартов размещения информации для потребителей в общественных приемных, стандартов размещения информации на официальных сайтах и др.);
- обобщение и анализ лучшей российской практики консультирования и информирования потребителей финансовых услуг и ее распространение в ведомственных информационных ресурсах и на региональных семинарах-совещаниях;
- разработка и внедрение эффективного механизма мониторинга и оценки эффективности результатов деятельности территориальных органов Роспотребнадзора и консультационных центров для потребителей;
- развитие методологии и системы оценки результатов деятельности территориальных органов и подведомственных организаций в области защиты прав потребителей финансовых услуг с целью дальнейшего составления на регулярной основе соответствующих рейтингов;
- проведение информационно-просветительской кампании, направленной на развитие ответственного потребительского поведения на финансовом рынке и защиту прав потребителей финансовых услуг среди молодежи;

– создание и распространение информационных продуктов Роспотребнадзора по финансовым услугам, а именно буклеты, плакаты, брошюры, видеоролики, электронные презентации, материалы для олимпиад, конкурсов и иных мероприятий;
– информирование детско-молодежной аудитории о правах потребителей финансовых услуг с помощью анимационных видеоматериалов (мультфильмов) и конкурса знаний;
– разработка, проведение и последующее распространение обучающей интерактивной деловой игры по защите прав потребителей финансовых услуг для школьников;
– информирование потребителей финансовых услуг о грамотном и безопасном пользовании современными платежными инструментами;
– создание видеоазбуки для потребителей финансовых услуг;
– информационное освещение актуальных вопросов по соблюдению законодательства и защите прав потребителей финансовых услуг для людей старшего возраста;
– разработка информационных материалов о возможностях получения финансовой поддержки и о финансовых угрозах для людей, чьи родственники или они сами страдают тяжелыми и редкими заболеваниями;
– информирование об основах практических финансовых знаний для родственников заключенных, сотрудников системы исполнения наказаний и осужденных;
– разработка и внедрение эффективных механизмов и стандартов взаимодействия со СМИ для пропаганды финансовых знаний;
– разработка и внедрение специального интернет-сайта для приема вопросов, обращений и жалоб потребителей финансовых услуг с возможностью получить ответ в установленные сроки и в достаточном объеме;
– внедрение государственных информационных ресурсов в запланированном объеме, доступных потребителям финансовых услугам и участникам финансового рынка;

- внедрение ведомственных информационных ресурсов в запланированном объеме, доступных всем специалистам Роспотребнадзора, его территориальных органов и подведомственных организаций;
- внедрение эффективных механизмов учета обоснованных предложений специалистов Роспотребнадзора и потребителей финансовых услуг, в том числе рассмотрение возможности создания краудсорсингового портала на официальном сайте;
- усиление финансового обеспечения деятельности региональных консультационных центров для потребителей на основе включения в ведомственный перечень государственных услуг (работ) услуг по информированию и консультированию потребителей в сфере защиты прав потребителей;
- внедрение современных форм и методов профильного повышения квалификации специалистов с учетом результатов реализации проекта Минфина России и МБРР «Содействие повышению уровня финансовой грамотности населения и развитию финансового образования в Российской Федерации»; дальнейшее внедрение механизмов зависимости уровня оплаты труда работников от количества и качества выполняемых работ (оказываемых услуг) путем оценки деятельности работников и соответствия уровня оплаты труда качеству труда (эффективный контракт); заключение дополнительных соглашений к трудовым договорам (новых трудовых договоров) с работниками учреждений, что повысит заинтересованность сотрудников в предоставлении услуг по повышению финансовой грамотности населения.

О состоянии библиотек в субъектах Российской Федерации

Астафьева О. Н., Горушкина С. Н., Опарина О. Д., Соболев А. О.

В «Основах государственной культурной политики» зафиксированы положения об обеспечении доступа граждан к знаниям, информации, культурным ценностям и благам, о развитии инфраструктуры культурной деятельности, создания благоприятной культурной среды, о проведении регулярного мониторинга состояния общества и его культурного развития на основе специально разработанной системы целевых показателей[1].

По данным ряда мониторингов, которые проводились Минкультуры России в 2015–2016 гг. в рамках контроля за исполнением целевых показателей оптимизации сети, установленных планом мероприятий, только 20% субъектов Российской Федерации осуществляют анализ обеспеченности организациями культуры в соответствии с установленными методиками, да и то не в полном объеме.

За период с 1996 по 2015 г. сеть библиотек сократилась на 22%, или на 10 922 ед.: с 49 604 библиотек в 1996 г. до 38 682 библиотек в 2015 г.[2] (табл. 1).

В качестве объективного значения возьмем показатель обеспеченности: одна библиотека на одну тыс. жителей. В целом по Российской Федерации на одну тыс. жителей приходится 0,26 библиотек, или одна библиотека на 3,780 человек. Самый высокий уровень обеспеченности библиотеками отмечен в следующих субъектах Российской Федерации (табл. 2):

[1] Указ Президента Росссийской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // www.consultant.ru/

[2] opendata.mkrf.ru/item/statistics

Таблица 1. Динамика сети библиотек за временной период (тыс. ед.)

Количество сетевых единиц по видам организаций культуры	Временной период (годы)							
	1996		2007		2011		2015	
	Всего	В том числе село	Всего	В том числе село	Всего	В том числе село	Всего	В том числе село
Библиотеки	49 604	39 154	46 338	36 485	42 520	33 043	38 682	29 990
Сокращено за период			3266	2669	3818	3442	3838	3053

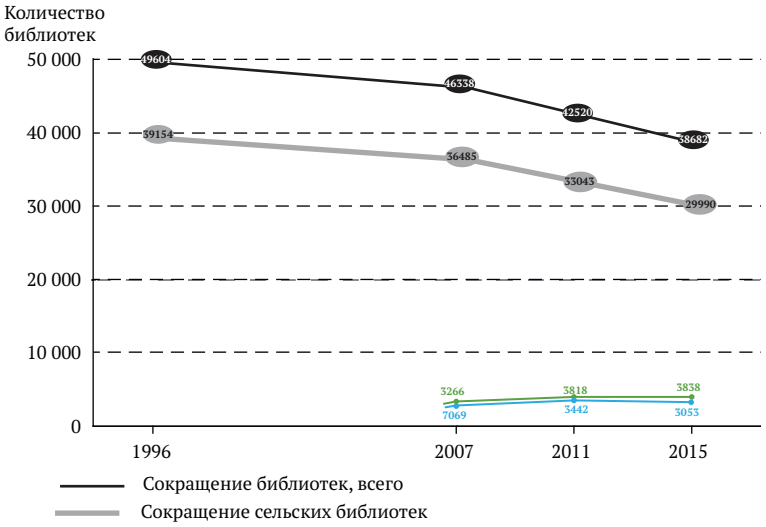

Рис. 1. Динамика сокращения библиотек в Российской Федерации

Таким образом, при средней заселенности территории 245 человек на населенный пункт[1] мы имеем в среднем одну библиотеку на четыре населенных пункта.

В основном процессы сокращения коснулись сельских библиотек, которых в 1996 г. было 39154 ед., а в 2015 г. стало 29990, или произошло сокращение 9164 сельских библи-

[1] www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/

Таблица 2. Уровень обеспеченности библиотеками в субъектах РФ

Наименование субъекта РФ	% обеспеченности за 2014 год	Сокращено за период 2011–2015, ед.	Обеспеченность на 1 тыс. жит.
Еврейская АО	949,7	1	0,9
Республика Алтай	753,4	30	0,8
Курганская область	682,9	279	0,7
Республика Мордовия	660,2	10	0,7
Курская область	649,7	82	0,6
Новгородская область	585,1	28	0,6
Костромская область	577,6	39	0,6
Рязанская область	568,9	55	0,6
Тверская область	568,8	117	0,6
Смоленская область	554,5	59	0,6
Республика Тыва	551,3	3	0,6
Республика Калмыкия	527,5	6	0,5
Кировская область	521,3	79	0,5
Республика Саха (Якутия)	506,8	110	0,5
Ненецкий АО	507,2	+9	0,5
Псковская область	506,8	44	0,5
Брянская область	492,3	17	0,5
Тамбовская область	491,3	45	0,5
Вологодская область	467,7	146	0,5
Калужская область	448,3	41	0,4
Республика Марий Эл	440,8	61	0,4
Липецкая область	440,5	154	0,4
Чувашская Республика	433,7	39	0,4
Ульяновская область	429,3	84	0,4
Белгородская область	416,7	2 119	0,4
Республика Башкортостан	410,4	293	0,4
Красноярский край	410,0	15	0,4
Оренбургская область	409,8	240	0,4
Омская область	406,9	31	0,4
Воронежская область	359,9	520	0,4
Республика Татарстан	400,8	20	0,4
Пензенская область	379,2	142	0,4
Республика Хакасия	371,4	0	0,4
Удмуртская Республика	360,5	10	0,4

отек, что составляет 83,9% от общего количества сокращенных библиотек (рис. 1). И это при том, что доля сельского населения сократилась незначительно. Как отмечается в экспертных докладах, после 2010 г. интенсивность убыли сельского населения была невысокой, а именно: в 2011 г. составляла — 3,5%: в 2012 году — 2,3%, а в 2013 году — 3,0%[1]. В то же время, подчеркнем, количество сельских библиотек сократилось на 23,4%.

Таблица 3. Динамика сети библиотек по федеральным округам

Наименование федерального округа	Период времени					
	2011		2015			
	Всего	В том числе село	Всего	В том числе село	Итого сокращено	В том числе село
1	2	3	4	5	6	7
Центральный федеральный округ	10 727	8 114	8 608	6 371	2 119	1 734
Северо-Западный федеральный округ	3 105	2 168	3 084	2 166	21	2
Южный федеральный округ	3 000	2 316	2 719	2 082	281	324
Северо-Кавказский федеральный округ	2 408	2 074	2 243	2 038	165	36
Приволжский федеральный округ	11 717	9 579	10 422	8 496	1 295	1 083
Уральский федеральный округ	3 245	2 358	2 832	2 025	413	333
Сибирский федеральный округ	6 402	5 066	6 127	4 934	275	132
Дальневосточный федеральный округ	1 916	1 403	1 738	1 265	178	147
Всего					4 747	3 791

[1] См.: Население России. Двадцать первый ежегодный демографический доклад / Высшая школа экономики / отв. ред. С. В. Захаров. М., 2015.

В отношении городских библиотек активность сокращения увеличилась в период оптимизационных мероприятий по «дорожной карте». Так, если за четыре года с 2007 по 2011 г. произошло сокращение 376 библиотек, то за последние четыре года количество сокращенных библиотек увеличилось вдвое.

В разрезе регионов в результате мероприятий по оптимизации сети в рамках исполнения показателей «дорожной карты» наибольшую стабильность по динамике сети демонстрируют Северо-Западный, Южный и, в особенности, Северо-Кавказский федеральные округа (табл. 3).

Однако в пяти субъектах Российской Федерации за этот период был отмечен рост сети библиотек (табл. 4).

Таблица 4. Рост сети библиотек по федеральным округам

Наименование федерального округа	Период времени					
	2011		2015			
	Всего	В том числе село	Всего	В том числе село	Итого, рост	В том числе село
Ставропольский край	531	390	607	463	14,3	18,7
Новосибирская область	489	329	504	355	3,1	7,9
Томская область	282	227	293	243	3,9	7,0
Алтайский край	163	158	130	128	11,8	15,2
Ненецкий АО	14	13	23	22	64,3	69,2

Самые высокие темпы сокращения отмечены в Центральном федеральном округе, в котором убыль сельского населения составила за этот период 1,1%, и в Приволжском федеральном округе, население которого за этот период уменьшилось менее чем на 1%[1].

В ходе оптимизации наибольшее число библиотек сокращено (табл. 5).

[1] См.: Население России. Двадцать первый ежегодный демографический доклад / Высшая школа экономики. М., 2015.

Таблица 5. Сокращение сети библиотек по субъектам РФ

Наименование субъекта Российской Федерации	Период времени						
	2011		2015		Всего сокращено, в %		
	Всего	В том числе село	Всего	В том числе село	Итого сокращено	В том числе село	
Воронежская область	861	711	341	207	520	504	60,4
Ивановская область	353	270	130	62	233	208	62,3
Липецкая область	520	451	366	316	154	135	29,6
Московская область	1185	682	926	483	259	199	21,9
Оренбургская область	980	882	740	657	240	225	24,5
Пензенская область	624	547	482	409	142	138	22,8
Курганская область	608	538	329	267	279	271	45,9

За период исполнения показателей «дорожной карты» с 2012 по 2015 г. по оптимизации сети было сокращено 9% библиотек, в том числе 9,2% на селе. Уровень показателя «охват населения библиотечным обслуживанием», установленного госпрограммой «Развитие культуры и туризма», который рассчитывается из числа зарегистрированных пользователей, в 2015 г. не достигнут и составил 35,4% (из расчета по данным, представленным регионами) при плановом значении 37,68%.

По данным, представленным регионами[1], при сокращении числа общедоступных библиотек в целом по Российской Федерации в 2015 г. число зарегистрированных пользователей увеличилось по сравнению с 2014 г. на 494,7 тыс. человек, что свидетельствует о сохранении потребности населения в услу-

[1] opendata.mkrf.ru/item/statistics

гах библиотек. Однако такая тенденция отмечена не везде — в 45 регионах число пользователей библиотек уменьшилось. Кроме того, в 2015 г. по сравнению с 2014 г. в целом по Российской Федерации отмечается сокращение на 419,5 тыс. зарегистрированных пользователей в сельских библиотеках.

Уменьшение числа зарегистрированных пользователей в сельских библиотеках может свидетельствовать о снижении возможностей для сельских жителей пользоваться услугами библиотек, в то время как в сельских населенных пунктах, особенно в отдаленных районах, не имеющих доступа к сети Интернет, библиотека является единственным источником получения необходимой информации, особенно для учащихся при написании исследовательских работ, рефератов, подготовке к экзаменам. Кроме того, зачастую библиотеки осуществляют не только выдачу книг, но и проведение развивающих мероприятий, в том числе прививающих детям интерес к чтению книг.

Согласно данным формы № 6-НК «Сведения об общедоступной (публичной) библиотеке», в 2015 г. количество новых экземпляров, поступивших в библиотечные фонды общедоступных библиотек, составило 140,0 ед. на одну тыс. человек, что не соответствует уровню показателя «количество экземпляров новых поступлений в библиотечные фонды общедоступных библиотек», установленному госпрограммой (153,72 на одну тысячу человек). При этом объем пополнения книжного фонда библиотек с филиалами в целом по Российской Федерации уменьшился по сравнению с 2014 г. на 5,3% и составил 20 499,7 тыс. экземпляров. Вместе с тем пополнение книжного фонда сельских библиотек увеличилось в целом по Российской Федерации на 8,5% (648,2 тыс. экземпляров) и составило 8 250,6 тыс. экземпляров.

В 2015 г. нестационарные пункты библиотечного обслуживания не позволили компенсировать сокращение числа стационарных библиотек и обеспечить доступность услуг библиотек для населения. При сокращении общего числа стационарных библиотек в 64 субъектах Российской Федерации число нестационарных пунктов библиотечного обслуживания также уменьшилось по сравнению с 2014 г. Причем

в сельской местности их уменьшение составило 1685 ед., в то время как в городских населенных пунктах их число увеличилось на 483 ед. При этом в тех регионах, где сократилось число стационарных библиотек, значительного увеличения нестационарных пунктов библиотечного обслуживания не произошло. Нормативы числа передвижных библиотек, критерии частоты и кратности выездного библиотечного обслуживания не установлены, в связи с чем оценить степень их достаточности не представляется возможным.

Число передвижных библиотек, обслуживающих сельское население, увеличилось на 31 ед. и составило в целом по Российской Федерации только 342 ед. Не имеют передвижных библиотек, обслуживающих сельское население, 32 субъекта Российской Федерации.

Несмотря на то что в 2015 г. число населенных пунктов, не имеющих стационарных библиотек, но в которых осуществляется выездное библиотечное обслуживание, увеличилось по сравнению с 2014 г., доля таких населенных пунктов в целом по Российской Федерации не велика и составляет 7,5% от общего числа населенных пунктов, не имеющих стационарных библиотек. Вместе с тем, несмотря на увеличение числа выездов передвижных библиотек в 2015 г. по сравнению с 2014 г., в 33,6% населенных пунктов, не имеющих библиотек, такие выезды осуществляются не чаще одного раза в квартал. В среднем на одну передвижную библиотеку приходится 42 выезда в год, в сельских населенных пунктах — 37 выездов в год.

В результате в 2015 г. из 8070,2 тыс. человек, проживающих в населенных пунктах, не имеющих стационарные библиотеки, выездными формами библиотечного обслуживания смогли воспользоваться всего 3609 тыс. человек (44,7%).

С 2004 г. началась реализация проекта Национальной электронной библиотеки (далее — НЭБ). По данным регионов, в 2015 г. доступ к системе НЭБ обеспечивают только 1007 библиотек (2,4% от общего количества библиотек). Несмотря на то что по сравнению с 2014 г. число таких библиотек увеличилось более чем в два раза, реализация проекта

НЭБ не обеспечивает повышения доступности услуг библиотек для населения.

По сравнению с 2014 г. доля библиотек, обеспечивающих доступ к сети Интернет для пользователей, в 2015 г. увеличилась и составила 58,6% от общего числа библиотек с филиалами и библиотек в культурно-досуговых учреждениях (далее — КДУ). В сельской местности доля таких библиотек составила 51,3%. Однако, по данным мониторинга, из общего числа населенных пунктов, не имеющих стационарных библиотек, в 44,9% отсутствует инфраструктура для фиксированного широкополосного доступа к сети Интернет, что не позволяет обеспечить доступность для населения услуг библиотек с применением дистанционных технологий обслуживания. Далее целесообразным представляется выявление *зависимости обеспеченности от численности населения,* поскольку именно этот критерий заложен в нормативную потребность (табл. 6).

Таблица 6. Зависимость сети библиотек от численности населения в субъектах РФ

Наименование субъекта РФ	Численность населения	Количество учреждений
Ростовская область	4 242 080	960
Свердловская область	4 327 472	886
Республика Башкортостан	4 071 987	1 610
Тюменская область	3 581 293	491
Челябинская область	3 497 274	861
Нижегородская область	3 270 203	1 022
Самарская область	3 212 676	544
Кемеровская область	2 724 990	648
Новосибирская область	2 746 822	504
Волгоградская область	2 557 397	369
Воронежская область	2 331 147	341
Омская область	1 978 183	797
Белгородская область	1 547 936	634

Окончание табл. 6

Наименование субъекта РФ	Численность населения	Кол-во учреждений
Тульская область	1 513 570	324
Калининградская область	968 944	258
Республика Саха (Якутия)	956 896	488
Псковская область	651 108	317
Республика Марий Эл	687 435	295
Республика Карелия	632 533	148

Из приведенного примера очевидно, что различие количества сети по численности населения колеблется от 30 до 60%. Так, в группе регионов от четырех млн жителей разница в количестве сетевых единиц составляет 60%. В группе регионов с населением свыше трех млн человек различие в количестве сети составляет 49%. В группе регионов с населением свыше двух млн человек различие в количестве библиотек составляет 53%. В группе регионов с населением свыше одного млн человек — различие составляет 41%. В группе регионов с населением менее одного млн человек различие в количестве сети библиотек составляет около 30%.

Таким образом, субъекты Российской Федерации формируют сеть библиотек без учета требований нормативной обеспеченности. На основании приведенных примеров можно предположить, что сеть библиотек во многом формировалась стихийно и ее объем зависит скорее от приоритетов культурной политики отдельного региона, нежели от нормативных требований. Очевидно, что объем сети библиотек не зависит от численности населения в регионе.

Рассмотрим *уровень доступности библиотек* по плотности их размещения в федеральных округах. Для анализа возьмем регионы с идентичными значениями по площади территории[1] (табл. 7).

[1] Площадь территории // worldgeo.ru/russia/lists/?id=22. Количество населения // народы.рф/87/

Таблица 7. Зависимость сети библиотек от плотности размещения населения в субъектах РФ

Наименование субъекта РФ	Площадь территории, тыс. км²	Количество библиотек, ед.	Численность населения, тыс. человек	Итого жителей на одну библиотеку, тыс. человек	Итого библиотек на одну тыс. км²
Республика Саха (Якутия)	3 103 200	488	956,9	1 960	6 359
Красноярский край	2 339 700	1166	2858,8	2451	2006
Хабаровский край	788 600	237	1 338,3	5646	3327
Иркутская область	767 900	263	2414,9	9182	2919
Ямало-Ненецкий АО	750 300	78	540,0	6923	9619
Ханты-Мансийский АО	523 100	207	1 612,1	7787	2527
Камчатский край	472 300	101	317,2	3239	4676
Магаданская область	461 400	39	148,1	3797	11 830
Республика Коми	415 900	331	864,5	2611	1256
Архангельская область	410 700	398	1139,9	2864	1031
Амурская область	363 700	249	809,9	3252	1460
Томская область	316 900	293	1074,4	3665	1081
Свердловская область	194 800	866	4327,4	4996	224
Новосибирская область	178 200	504	2746,8	5485	353
Тюменская область	161 800	491	1429,2	2910	329
Пермский край	160 600	567	2637,0	4650	283
Республика Башкортостан	143 600	1610	4072,0	2529	89
Омская область	139 700	797	1978,2	2482	175
Ростовская область	100 800	960	4242,1	4418	105
Саратовская область	100 200	934	2493,0	2669	107
Тверская область	84 100	715	1315,1	1839	117
Ленинградская область	83 908	409	1775,5	4341	205
Республика Татарстан	68 000	1530	3855,0	2519	44
Ставропольский край	66 500	607	2799,5	4612	109

Окончание табл. 7

Наименование субъекта РФ	Площадь территории, тыс. км²	Количество библиотек, ед.	Численность населения, тыс. человек	Итого жителей на одну библиотеку, тыс. человек	Итого библиотек на одну тыс. км²
Новгородская область	55 300	354	618,7	1747	156
Псковская область	55 300	317	651,1	1940	174
Пензенская область	43 200	482	1355,6	2812	89
Республика Удмуртия	42 100	543	1517,5	2794	77
Брянская область	34 900	583	1233,0	2114	59
Тамбовская область	34 300	510	1062,4	2082	67
Калужская область	29 900	440	1010,5	2296	67
Курская область	29 800	696	1117,4	1605	42
Калининградская область	15 100	258	969,0	3755	58
Чеченская Республика	15 000	273	1370,3	5018	54

В группе с наибольшей площадью территории разница в плотности населения составляет один млн человек, поэтому характеристики доступности не могут быть сопоставимыми. Именно в силу больших расстояний в Республике Саха (Якутия) количество библиотек на один кв. км в три раза превышает количество библиотек в соседнем Красноярском крае. Однако в других группах очевидны диспропорции формирования библиотечной сети.

Проанализируем, имеет ли место *зависимость объема финансирования от количества населения или количества сетевых единиц* (табл. 8).

В среднем финансирование на одну библиотеку составляет 1334,0 тыс. руб. Причем объем финансирования не зависит от количества населения: так, в сегменте регионов с числом жителей свыше 4 млн чел. разброс объема финансирования варьируется от 673 тыс. руб. на одну библиотеку в Республике Башкортостан до 1659 тыс. руб. в Свердловской области. В сегменте регионов от трех до четырех млн человек наблю-

Таблица 8. Зависимость финансирования от количества населения или сетевых единиц

Наименование субъекта РФ	Количество населения, тыс. человек	Кол-во библиотек, ед.	Объем финансирования, всего за 2015 г., тыс. руб.	Финансирование на одну библ., всего	Финансирование одной тыс. человек, тыс. руб.
Ростовская область	4 242, 0	960	1 051 190,0	1 094	247,0
Свердловская область	4 327, 0	866	1 437 441,0	1 659	332,0
Республика Башкортостан	4 072, 0	1 610	1 084 756,0	673	266,0
Тюменская область	3 581, 0	491	727 138,0	1 480	203,0
Челябинская область	3 497, 0	861	891 211,0	1 035	254,0
Нижегородская область	3 270, 0	1 022	1 336 531,0	1 307	408,0
Самарская область	3 213, 0	544	805 138,0	1 480	250,0
Кемеровская область	2 725, 0	648	939 815,0	1 450	344,0
Новосибирская область	2 747, 0	504	765 497,0	1 518	278,0
Волгоградская область	2 557, 0	369	494 778,0	1 340	193,0
Воронежская область	2 331, 0	341	518 469,0	1 520	222,0
Омская область	1 978, 0	797	533 221,0	669	269,0
Приморский край	1 933, 0	372	431 485,0	1 159	223,0
Белгородская область	1 548, 0	634	528 176,0	833	341,0
Тульская область	1 513, 0	324	377 770,0	1 165	249,0
Республика Бурятия	979,0	374	237 718,0	635	242,0
Республика Марий Эл	687, 0	295	208 820,0	707	303,0
Калининградская область	969, 0	258	326 234,0	1 264	336,0
Смоленская область	965,0	518	336 031,0	648	348,0
Республика Саха (Якутия)	957, 0	488	1 275 337,0	2 613	1 322,0
Костромская область	654,0	374	216 603,0	579	331,0
Псковская область	651, 0	317	188 231,0	593	289,0
Республика Карелия	633, 0	148	262 712,0	1 775	415,0
Республика Хакасия	535,0	215	241 339,0	1 122	451,0
Республика Карачаево-Черкесия	469,0	160	95 792,0	598	204,0
Сахалинская область	488,0	166	803 904,0	4 842	1 647,0

дается различие в объеме финансирования до 450 тыс. руб. В сегменте регионов от одного до двух млн человек наблюдается различие затрат на одну библиотеку в два раза. Аналогично и в сегменте регионов от 500 до одного млн человек. Таким образом, очевидно, что объем финансирования на одну библиотеку не зависит от количества населения.

Анализ финансирования библиотечных услуг в разрезе затрат на население (на одну тыс. чел.) также демонстрирует отсутствие единого подхода к финансовому обеспечению библиотечных услуг.

В среднем финансирование на одну тыс. человек составляет 353,0 тыс. руб., или 353 руб. на одного человека.

В разрезе регионов мы видим широкий разброс в объемах финансирования, который осуществляется без увязки с количеством населения. Вместе с тем объем финансирования на одну тыс. населения в идентичных федеральных округах свидетельствует о примерно одинаковом уровне затрат. Можно сделать вывод о том, что норматив затрат на душу населения для оказания библиотечных услуг формируется с учетом местных коэффициентов на оплату труда и коммунальные расходы, что оказывает влияние на объем выделенного финансирования на услуги библиотек.

Таким образом, при определении объемов финансирования приоритетным является установленный норматив затрат на душу населения, а не норматив обеспеченности.

Далее рассмотрим *зависимость охвата населения услугами библиотек от уровня обеспеченности и от уровня финансирования*. Для примера возьмем регионы, сгруппированные по идентичному уровню обеспеченности, и количество пользователей в % от общего количества населения (табл. 9).

По данным ГИВЦ Минкультуры России, в библиотеках зарегистрировано 51152,8 тыс. пользователей, что составляет 35,2% от общего населения Российской Федерации. Таким образом, более трети населения страны являются читателями библиотек. Нагрузка на одну библиотеку в среднем составляет 1322 пользователя. Анализ нагрузки библиотек в разрезе регионов свидетельствует о том, что количество

Таблица 9. Зависимость охвата населения услугами библиотек от уровня обеспеченности и финансироваия

Наименование субъекта РФ	Количество библиотек	Количество пользователей, всего, тыс. человек	Уровень обеспеченности на одну тыс. человек, ед.	Количество пользователей на одну библиотеку в тыс. человек, %
Костромская область	374	256,4	0,57	0,68
Орловская область	390	257,8	0,51	0,66
Рязанская область	632	478,9	0,56	0,75
Тверская область	715	549,6	0,54	0,76
Новгородская область	354	276,1	0,57	0,78
Республика Калмыкия	143	142,9	0,51	0,99
Белгородская область	634	742,2	0,41	1,17
Брянская область	583	552,9	0,47	0,95
Вологодская область	497	561,7	0,42	1,13
Псковская область	317	334,8	0,49	1,05
Республика Марий Эл	295	369,2	0,43	1,25
Республика Башкортостан	1610	1943,4	0,40	1,20
Республика Чувашия	510	644,1	0,41	1,26
Алтайский край	946	850,5	0,40	0,89
Омская область	707	800,4	0,40	1,13
Красноярский край	1166	1327,2	0,41	1,13
Липецкая область	366	531,3	0,32	1,45
Владимирская область	466	536,3	0,33	1,15
Республика Коми	331	397,5	0,38	1,20
Республика Адыгея	148	199,9	0,33	1,35
Удмуртская Республика	543	577,6	0,36	1,06
Нижегородская область	1022	1362,4	0,31	1,33
Пензенская область	482	648,4	0,36	1,34
Курганская область	329	441,9	0,38	1,34
Республика Бурятия	374	264,3	0,38	0,70
Амурская область	249	258,7	0,31	1,03
Камчатский край	101	162,0	0,32	1,60

пользователей в регионе не зависит от уровня обеспеченности.

Ярким свидетельством отсутствия зависимости между уровнем обеспеченности и количеством пользователей являются данные статистики по республикам Коми и Бурятия, уровень обеспеченности которых составляет 0,38 ед., а количество пользователей различается в два раза.

Приведенные примеры говорят о том, что, во-первых, при нагрузке на одну библиотеку не более 1300 количества пользователей, действующий норматив по количеству библиотек должен быть увеличен до 2000 человек вместо установленных 1000 человек на одну библиотеку. Во-вторых, субъектам Российской Федерации следует провести работу по нормированию труда с целью увеличения производительности труда и усиления интенсивности загрузки библиотек.

В целях определения условий оптимального размещения объектов культуры, в том числе библиотек, в системе единых правил определения нормативной потребности принято распоряжение «О методических рекомендациях субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления по развитию сети организаций культуры и обеспеченности населения услугами организаций культуры»[1]. Данные методические рекомендации разработаны с целью приведения действующей сети организаций культуры и искусства в соответствие с полномочиями органов государственной власти и местного самоуправления, оказания содействия в преодолении сохраняющихся диспропорций обеспеченности населения услугами организаций культуры в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

В части библиотечного обслуживания рекомендованы следующие *нормы размещения библиотек* (табл. 10).

На основе сложившейся инфраструктуры библиотечного обслуживания рекомендованы нормативные значения, соответствующие среднему значению количества жителей в городских округах, городских и сельских поселениях. Введен

[1] От 27.07.2016 № Р-948.

Таблица 10. Нормы размещения библиотек в городских округах и сельских поселениях

Административно-территориальные уровни обеспечения услуг	Наименование организации, осуществляющей услуги / Тип объекта	Обеспеченность, тыс. человек на населенный пункт	Единица измерения (сетевая единица)	Доступность
Субъект Российской Федерации	Универсальная библиотека	Административный центр с населением от 150 тыс. человек	1	Транспортная доступность для жителей административного центра в течение одного часа; для жителей муниципальных образований в течение одного дня
	Детская библиотека		1	
	Библиотека инвалидов по зрению		1	
	Точка доступа к полнотекстовым информационным ресурсам		2	
	Универсальная библиотека с отделением для инвалидов по зрению	Административный центр с населением до 150 тыс. человек	1	
	Детская библиотека		1	
	Точка доступа к полнотекстовым информационным ресурсам*		2	
Городской округ	Общедоступная библиотека	На 25 тыс. человек	1	Транспортная доступность 30–40 мин
	Детская библиотека	На 15 тыс. детей до 14 лет	1	
	Точка доступа к полнотекстовым информационным ресурсам		2	

Окончание табл. 10

Административно-территориальные уровни обеспечения услуг	Наименование организации, осуществляющей услуги / Тип объекта	Обеспеченность, тыс. человек на населенный пункт	Единица измерения (сетевая единица)	Доступность
Муниципальный район	Межпоселенческая библиотека	Административный центр района	1	Транспортная доступность 30 мин. — 1 ч
	Детская библиотека	Административный центр района	1	
	Точка доступа к полнотекстовым информационным ресурсам	Административный центр района	1	
Городское поселение	Общедоступная библиотека с детским отделением	На 15 тыс. человек	1	Шаговая доступность 15–30 мин
	Точка доступа к полнотекстовым информационным ресурсам		1	
Сельское поселение	Общедоступная библиотека с детским отделением	Административный центр сельского поселения	1	Шаговая доступность 15–30 мин
	Точка доступа к полнотекстовым информационным ресурсам	Административный центр сельского поселения	1	
	Филиал общедоступных библиотек с детским отделением	На одну тыс. человек	1	

новый норматив для библиотек «точка доступа/подключения к полнотекстовым информационным ресурсам в формате виртуального читального зала с учетом развития информационных ресурсов и дистанционных форм получения услуг».

Исключен норматив по количеству юношеских библиотек на основании тенденции, выявленной в ходе мониторингов, проводимых Минкультуры России в 2015 и 2016 гг., согласно данным которых наблюдается слияние юношеских библиотек с детскими или универсальными библиотеками в субъектах Российской Федерации и, в особенности, в муниципальных образованиях в порядке мероприятий по оптимизации. В связи с исключением из перечня данного подвида библиотек, в экспертном сообществе высказывалось мнение, что это повлечет за собой ущемление прав пользователей юношеского возраста. По данному вопросу стоит заметить, что согласно ФЗ «О библиотечном деле» пользователи библиотек детского и юношеского возраста имеют право на библиотечное обслуживание в общедоступных библиотеках, специализированных государственных детских и юношеских библиотеках, а также в библиотеках образовательных организаций в соответствии с их уставами[1]. Если субъект Российской Федерации или орган местного самоуправления сочтет целесообразным создание специализированной юношеской библиотеки, то он имеет на это право в соответствии с законодательством[2], которое имеет приоритетное значение по отношению к методическим рекомендациям.

[1] Федеральный закон «О библиотечном деле» от 29.12.1994 № 78-ФЗ (в ред. от 03.07.2016). Ст. 8.

[2] Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут учреждать специальные центральные библиотеки по отраслевому принципу и по обслуживанию особых групп пользователей библиотек (детского и юношеского возраста, слепых и слабовидящих и др.) (см.: Федеральный закон от 29.12.1994 № 78-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О библиотечном деле». Ст. 20).

Рекомендации

1. Усиление финансирования государственных программ развития ИТ-инфраструктуры библиотек на федеральном и региональном уровнях.

2. Поддержка федеральных (НЭБ) и региональных программ по созданию электронных библиотечных ресурсов и обеспечению сохранения электронной информации.

3. Финансирование комплектования библиотечных фондов наиболее ценной в содержательном отношении литературой, особенно сельских библиотек, чьи фонды во многих регионах сформировались в 1970 — начале 1980-х гг. и в настоящее время требуют существенного обновления.

4. Финансовая поддержка государственных программ научных исследований по библиотековедению, библиографоведению и книговедению в части тематики, касающейся электронных библиотек.

5. Целевое финансирование развития кадрового потенциала библиотек на основе профессионального библиотечного образования, программ дополнительного образования, в том числе в дистанционном формате.

6. Изменение кадрового состава библиотек всех уровней необходимо произвести в течение ближайших 5–10 лет. Для этого следует создать все необходимые условия для привлечения молодых специалистов в сферу библиотечного дела, в том числе повысить социальный статус сотрудника библиотеки и увеличить заработную плату. Предусмотреть комплекс мер по повышению социально-профессионального престижа специалистов библиотек всех систем и ведомств. (Поскольку в настоящее время наблюдаются существенные диспропорции по уровню заработной платы сотрудников общедоступных, публичных библиотек и сотрудников ведомственных библиотек, в частности библиотек учебных заведений, где библиотекари отнесены к категории учебно-вспомогательного персонала.)

7. Библиотека должна стать не только местом хранения и выдачи книг, но и комплексным многофункциональным узлом, сочетающим библиографические, консультационные,

аналитические, научные функции, а также стать средоточием культурной жизни. Не исключен вариант, когда библиотека может стать частью образовательно-музейно-досугового комплекса. Должны создаваться «контактные зоны» — максимально ориентированные на сервисное обслуживание.

8. Освоение методологии библиотечного менеджмента и маркетингового инструментария. Развитие экономической деятельности библиотек.

9. Процесс интегрирования конкретной библиотеки в социокультурное пространство. Это позволяет исключить ненужную конкуренцию и дублирование и компенсировать недостаток или отсутствие услуг в смежных областях деятельности. У библиотек за счет специализации есть возможность повысить свою востребованность различными категориями населения. Варианты специализации: медиацентр, досуговый центр, центр дистанционного обслуживания, развитие музейного направления, правовой или профориентационный центр, работа с детьми.

10. Создание полнотекстовых тематических библиотек позволит делать подборки из различных источников по определенным темам, позволяющим систематизировать информацию, в том числе на различных языках. Например в исторические тематические электронные библиотеки могли бы войти:

- книги и периодические издания определенных исторических периодов на различных языках;
- коллекции рукописей (что создало бы возможность непосредственной работы с редкими историческими источниками, никоим образом не подвергая их опасности);
- коллекции различных материалов;
- фильмы и звукозаписи;
- фотографии и графика;
- выставки;
- информация о новых публикациях и готовящихся конференциях по темам.

11. Перспективы развития электронных тематических библиотек, что позволило бы более тщательно проводить пла-

нирование фондов, внедрять и осуществлять техническую поддержку библиотечных инициатив, создавать и управлять цифровыми публикациями, в том числе эти библиотеки будут иметь большое значение в управлении электронными коллекциями. Уникальность библиотек будет зависеть от архивов, редких изданий и специальных коллекций.

12. Создание, по аналогии с НЭБ, под патронажем государства федеральной корпоративной электронной библиотеки учебной литературы для системы высшего образования, так как в настоящее время требование Федеральных государственных образовательных стандартов (ФГОС) об обязательном обеспечении доступа обучающихся к электронно-библиотечным системам обеспечивается исключительно коммерческими структурами и созданием в библиотеке каждого вуза собственных баз трудов преподавателей данного вуза. Данная мера позволит оптимизировать расходы на обеспечение доступа обучающихся к ЭБС, а также исключить дублирование работ по созданию электронных библиотек в сфере образования.

Литература

1. Базовые нормы организации сети и ресурсного обеспечения общедоступных библиотек муниципальных образований // www.rba.ru/content/about/doc/baz.pdf
2. Менеджмент качества в сфере культуры. Опыт. Проблемы. Решения: межрегиональная научно-практическая конференция / отв. ред. А. Н. Юмина. Новосибирск: НГОНБ, 2013.
3. Методические рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления по обеспечению условий доступности для населения услуг организаций культуры / отв. ред. С. Н. Горушкина. М.: Лето, 2016; mkrf.ru/upload/mkrf/
4. Население России. Двадцать первый ежегодный демографический доклад / Высшая школа экономики; отв. ред.

С. В. Захаров. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2015.

5. *Рубинштейн А. Я., Чуковская Е. Э.* К проекту закона «О культуре в Российской Федерации»: материалы исследований. М.: Государственный институт искусствознания, 2015.
6. Указ Президента Российской Федерации от 24.12.2014 № 808 «Об утверждении Основ государственной культурной политики» // www.consultant.ru/
7. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.1999 № 184 «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // www.consultant.ru/
8. Федеральный закон Российской Федерации от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // www.consultant.ru/
9. *Южаков В. Н., Александров О. В., Добролюбова Е. И., Клочкова Е. Н.* Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. М.: Дело, 2014.

О совершенствовании системы государственного надзора в сфере труда за счет внедрения инновационных принципов, форм и методов надзора

Еремкин В. А., Баринова В. А., Осипова О. С.

Основой возвращения на путь устойчивого экономического роста России является рациональное использование стратегических преимуществ страны. Одним из таких преимуществ является существующий значительный потенциал рабочей силы, который слабо используется в настоящее время. В стране существует немалое число лиц трудоспособного возраста, находящихся длительное время без работы, а примерно пятая часть занятого населения работает в неформальном секторе (при этом с 2001 г. доля неформального сектора в общей занятости увеличилась на 6,4%[1]), условия труда и деятельность которой весьма сложно оценить. Хотя официальный уровень безработицы весьма невысок[2], можно выделить некоторые существующие проблемы в сфере занятости:

- среди молодежи от 15 до 24 лет доля тех, кто не работает и не учится, достигает 12%;
- среди тех, кто работает, 10,7% признаны бедными;
- низкий уровень зарплат[3] наблюдается у 27,3% занятых;
- 4,5% занятых работают при чрезмерной продолжительности рабочего дня[4];
- неравенство в распределении доходов колоссально;

[1] Росстат. Обследование рабочей силы // www.gks.ru/wps

[2] 5,6% за 2015 г. Росстат. Обследование рабочей силы // www.gks.ru/wps

[3] Ниже 2/3 медианы почасового заработка.

[4] Более 48 ч в неделю.

– существует гендерный разрыв в заработной плате — в среднем женщины получают почти на четверть меньше[1].

Кроме того, производительность труда в России по-прежнему сохраняется на невысоком уровне относительно развитых стран, поскольку темпы ее роста невысоки и стабильно снижаются с 2008 г.[2]

С формальной точки зрения законодательство Российской Федерации о защите занятости является весьма строгим. Если проводить международные сопоставления, то можно заметить, что по двум различным методикам[3], которые дают весьма схожие результаты[4], Россия занимает 5-е место из 46 стран[5] в рейтинге ОЭСР[6] (Strictness of employment protection — individual dismissals (regular contracts)) и 7-е место из 93 стран[7] в рейтинге МОТ (EPLex)[8], т. е. является одной из стран с самым жестким законодательством о защите занятости.

Российский бизнес часто выражает обеспокоенность жесткостью трудового законодательства и предъявляет спрос на смягчение существующих норм[9]. Исследования пока-

[1] Росстат. Индикаторы достойного труда // www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/

[2] Средний темп роста производительности труда с 2008 по 2015 г. составил 1,94%.

[3] ОЭСР и МОТ.

[4] Корреляция индексов OECD EPL и ILO EPLEX, по данным 2010 г., составляет 0,81 // Employment protection legislation: summary indicators in the area of terminating regular contracts (individual dismissals) / International Labour Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch (INWORK). Geneva: ILO, 2015.

[5] По данным за 2012 г.

[6] ОЭСР // stats.oecd.org/Index.aspx? DataSetCode=EPL_OV

[7] По данным за 2011 г.

[8] МОТ // www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.home

[9] См., например, предложения РСПП. Трудовой кодекс: Поправки. Предложения. Дополнения // xn — o1aabe.xn — p1ai/simplepage/2

зывают[1], что работодатели стремятся компенсировать для себя издержки, связанные с жесткими нормами трудового законодательства, за счет более низкой заработной платы работников или ухода в тень (хотя бы частичного). Наиболее чувствительными к строгости законодательства оказываются частные крупные промышленные предприятия, ограниченные в возможностях невыполнения требований существующего законодательства[2]. Хотя в рамках теоретических дискуссий вопрос влияния законодательства о защите занятости на безработицу и занятость населения остается открытым, эмпирические исследования показывают отрицательное влияние жесткости трудового законодательства на уровень занятости населения в стране в целом[3].

Есть немалое число структурных проблем, связанных с трудом и занятостью. Весьма жесткое трудовое законодательство в стране делает вопрос регулирования в этой сфере чрезвычайно актуальным. Рассмотрим контроль и надзор в сфере труда и занятости, а также отметим ключевые направления совершенствования системы регулирования.

Федеральная служба по труду и занятости как основной контрольно-надзорный орган в области труда и занятости

Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) является регулирующим органом, ответственным за контроль

[1] ВШЭ. Трудовое законодательство тормозит и увольнения, и найм. 7 февраля, 2013 г. // iq.hse.ru/news/177670852.html; *Мироненко О.* Адаптация российских работодателей к требованиям законодательства о защите занятости // Российский журнал менеджмента. Т. 10. 2012. № 3.

[2] См.: *Мироненко О.* Факторы издержек защиты занятости для работодателей (эмпирическое исследование по межстрановой выборке предприятий) // Вопросы экономики. 2014. № 7. С. 127–143.

[3] См.: *Мироненко О.* Влияние законодательства о защите занятости на занятость и безработицу: опыт межстрановых сопоставлений // Экономический журнал ВШЭ. Том 13. 2009. № 4.

и надзор за соблюдением трудового законодательства российскими работодателями. Заметим, что, подчиняясь Министерству труда и социальной защиты РФ, Роструд наделен правом не только осуществлять контрольно-надзорную деятельность, но и претворять в жизнь государственную политику в области труда и занятости[1].

Компетенции и полномочия Роструда описаны в гл. 57 ТК РФ. Исполняя возложенные на него обязанности, Роструд разрабатывает стратегические планы своей деятельности[2].

Самым масштабным преобразованием в трудовой инспекции последних лет стало внедрение «Концепции повышения эффективности обеспечения соблюдения требований в трудовом законодательстве», целью которой является обеспечение соблюдения обязательных требований трудового законодательства. Концепция направлена на смещение акцента с наложения санкций на обеспечение соответствия. Предлагаемая модель соответствия предполагает возложение задачи борьбы с рисками нарушения законодательства на хозяйствующие субъекты, где трудовая инспекция направляет и содействует управлению этими рисками.

Одним из шагов по направлению внедрения такой модели стала разработка системы «Электронный инспектор», позволяющая самостоятельно отследить соблюдение законодательства любым хозяйствующим субъектом. В рамках пилотного испытания системы в 2015 г. было проведено 49 тыс самопроверок, позволивших выявить 41 тыс. правонарушений на общую сумму 1257 млрд руб., а уже в 2016 г., по состоянию на 15 марта, в рамках 43 тыс. самопроверок было выявлено нарушений более чем на один млрд руб. Все нарушения и штрафы не фиксируются и не накладывают-

[1] Правительство Российской Федерации. Постановление от 30.06.2004 № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости».

[2] www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/analytics/125

ся, а хозяйствующим субъектам предлагаются инструменты устранения этих нарушений[1].

Роструд активно внедряет риск-ориентированный подход при проведении контрольно-надзорных мероприятий. В применяемой системе оценки рисков заложены параметры, отражающие условия труда, деятельность хозяйствующего субъекта за прошлый период и ее масштаб. В зависимости от классифицируемой категории риска происходит дифференциация предъявляемых требований.

Действия инспектора Роструда также предполагается ограничить автоматизированной системой, которая находится в стадии разработки. Такая система должна будет формировать планы проверок, основываясь на текущих данных в рамках риск-ориентированного подхода. Кроме того, в систему закладываются ключевые показатели эффективности.

Еще одним направлением рассматриваемой концепции является выявление избыточных или дублирующих требований законодательства. Итогом должно стать упразднение всех дублирующих и избыточных требований трудового законодательства.

Как уже отмечалось, существование жесткого трудового законодательства и стремление работодателей адаптироваться к нему приводят к тому, что наибольшее внимание в деятельности Роструда уделяется контролю и надзору. Рассмотрим текущее положение трудовой инспекции, выделим сильные и слабые стороны.

Текущее положение трудовой инспекции в России

Главным инструментом осуществления контрольно-надзорной деятельности трудовой инспекции в России является проверка. В ходе инспектирования работодателей Ро-

[1] Аналитический центр при Правительстве РФ. Аналитическая записка. Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности // ac.gov.ru/files/content/8052/obobschayuschaya-zapiska-obmen-praktikami-knd-17–03–16-pdf.pdf

струд контролирует исполнение трудового законодательства и в случае выявления несоблюдения принимает меры по стимулированию к возвращению деятельности инспектируемой организации в правовое поле. В среднем ежегодно проверкам Роструда подвергается немногим более 1% ЮЛ и ИП из общего числа ЮЛ и ИП в РФ (рис. 1). Заметим, что при небольшом росте числа объектов контроля и надзора в 2012–2013 гг. происходил спад доли ЮЛ и ИП из общего числа ЮЛ и ИП, в отношении которых проводились проверки. Что касается всего рассматриваемого интервала, то средняя доля проверенных ИП и ЮЛ в общем числе ЮЛ и ИП, снизилась более чем на 3,5%, а также произошло небольшое (0,55%) снижение общего числа поднадзорных ЮЛ и ИП, т. е. в среднем Роструд стал проверять немного меньшую долю организаций (в номинальном выражении динамика соответствует долевой).

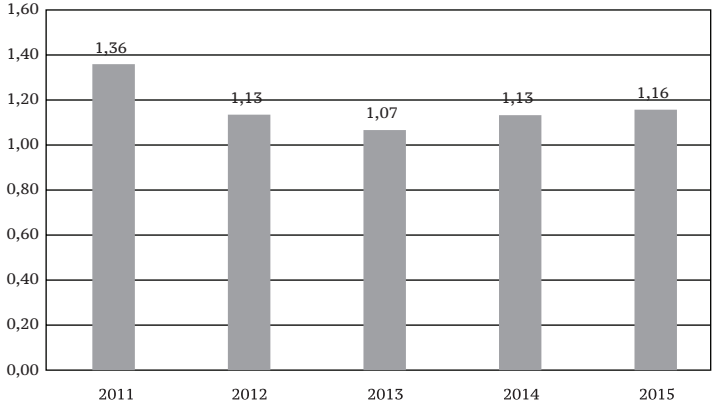

Рис. 1. Доля ЮЛ и ИП, в отношении которых проведены проверки Рострудом, в общем числе ЮЛ и ИП в РФ, %

Источник: Расчеты авторов по данным мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов.

Дать точные оценки интенсивности проверки работодателей в России довольно сложно, но можно рассчитать среднее число проверок, приходящихся на одно ЮЛ и ИП, которое было объектом проверки Роструда (рис. 2).

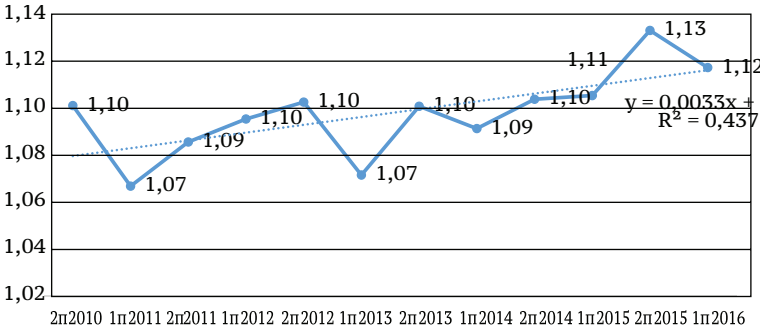

Рис. 2. Среднее число проверок Роструда в отношении одного ЮЛ или ИП.

Источник: Расчеты авторов по данным мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов.

Полагаясь на средние значения можно утверждать, что в среднем каждая организация подвергается проверке со стороны Роструда не более одного раза, хотя есть и те организации, которые проверяются чаще, но таких очень немного.

В целом хотя и есть небольшие колебания среднего числа проверок в отношении одного ЮЛ или ИП, показатель меняется не сильно на рассматриваемом интервале (значения дисперсии крайне малы). Существует тенденция к незначительному росту среднего числа проверок. Если проводить сравнение с другими контрольно-надзорными органами России по этому показателю, то можно обнаружить, что интенсивность проверок Роструда оказывается ниже, чем у многих других инспекций. Вместе с тем у подавляющего большинства контрольно-надзорных органов РФ среднее количество проверок, проведенных в отношении одного ЮЛ или ИП, не превышает двух, хотя есть и исключения[1].

Рассматривая номинальное число проверок Роструда, можно заметить, что с 2012 по 2015 г. наблюдается незначительный рост этого показателя (рис. 3). Главным образом это

[1] Например Роскомнадзор в 2015 г. приходил в среднем по 2,06 раза с проверками на предприятия.

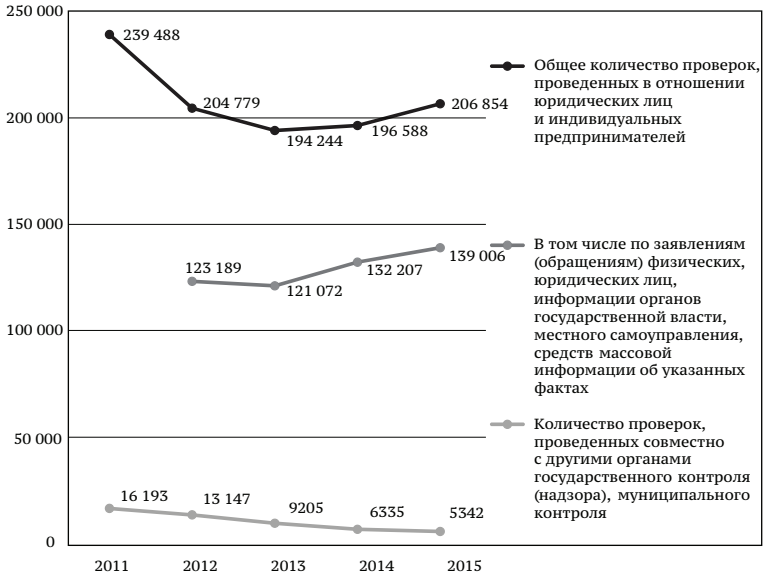

Рис. 3. Статистика проверок Роструда (в том числе проведенных совместно с другими органами КиН и по заявлениям)

Источник: Расчеты авторов по данным мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов.

объясняется спецификой контрольно-надзорной деятельности Роструда, так как инспекция обязана проводить проверки по заявлениям со стороны тех, кто жалуется на несоблюдение законодательства. Поскольку внеплановые проверки составляют существенно бóльшую долю (рис. 4), чем плановые проверки, то изменение числа внеплановых проверок оказывает такое влияние на общее количество проверок (даже при возможном противоположном направлении изменений числа плановых проверок).

Заметим, что число внеплановых проверок находится в тесной связи с числом поданных заявлений со стороны физлиц или юридических лиц, по информации органов государственной власти, местного самоуправления, СМИ (корреляция 0,997). Поэтому трудовая инспекция ограничена

в возможностях влиять на показатель общего числа проверок. На рис. 3 видно, что число совместных проверок с другими контрольно-надзорными органами снижается на всем рассматриваемом интервале, что является негативной тенденцией, так как многие предприятия предпочитают, чтобы все инспекции проводились одновременно.

Тем не менее если строить международные сопоставления, то за 2015 г. в России Роструд было проведено меньше выездных проверок (84 508)[1], чем, например, в Германии (805 113), ЮАР (182 010), Японии (169 236) и некоторых других странах[2], тогда как на одного инспектора в России пришлось всего 36 проверок, а в рейтинге МОТ за 2015 г. меньшее число проверок на инспектора пришлось в 10 странах, тогда как в 26 странах соотношение было бóльшим. Вместе с тем понятно, что в таких крупных экономиках, как немецкая или японская, действует гораздо большее число ЮЛ и предпринимателей, в отношении которых могут быть проведены проверки трудовой инспекции.

Роструд неуклонно снижает среднегодовое число плановых проверок на всем рассматриваемом интервале. В 2012–2013 гг. количество внеплановых проверок также снижалось, но с 2014 г. и далее наблюдался рост, что вылилось в увеличение доли внеплановых проверок в общей структуре проверок до 86% (рис. 4).

При том что общее число плановых проверок ежегодно снижается, можно наблюдать рост выполнения плана проверок (рис. 5), т. е. устанавливаются меньшие плановые показатели.

Количество выявляемых правонарушений в ходе плановых и внеплановых проверок сильно различается. Если в рамках плановой проверки выявлены правонарушения, то в среднем их число достигает 10,1 на рассматриваемом временном интервале, а для внеплановых проверок этот показатель составляет 4,7 (рис. 6).

[1] Расчеты авторов по данным мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов.

[2] По данным МОТ.

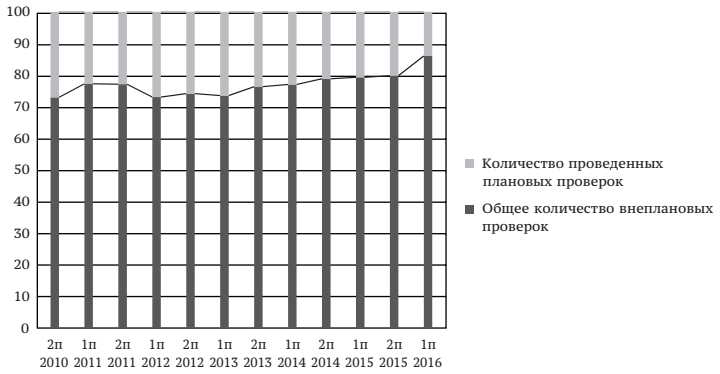

Рис. 4. Соотношение плановых и внеплановых проверок Роструда, %

Источник: Расчеты авторов по данным мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов.

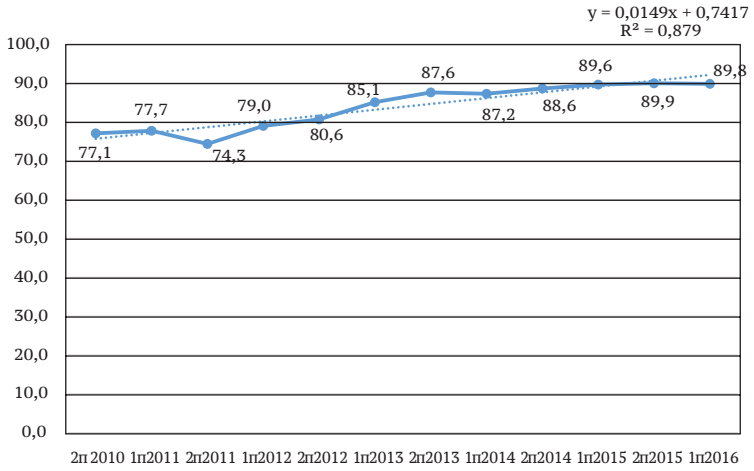

Рис. 5. Выполнение плана проверок Рострудом, %

Источник: Расчеты авторов по данным мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов.

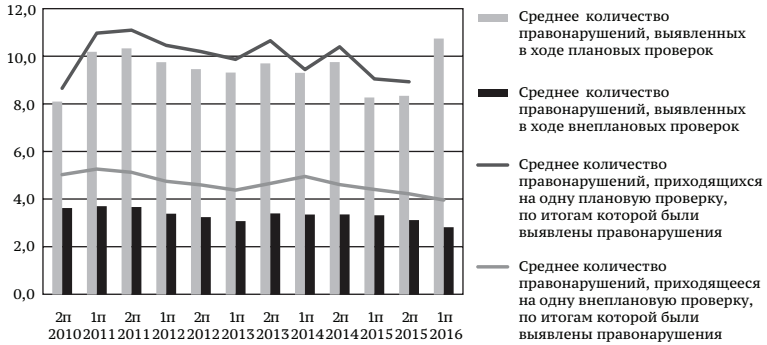

Рис. 6. Средние значения числа правонарушений, выявленных Рострудом в ходе плановых или внеплановых проверок

Источник: Расчеты авторов по данным мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов.

Большое число выявляемых правонарушений может быть объяснено несколькими причинами. Во-первых, возможно существование определенных институциональных правил на рынке, где выживают только те, кто не соблюдает законодательство. Во-вторых, несоблюдение законодательства может быть следствием низкой квалификации работников предприятия, которые не знают об определенных нормах трудового законодательства. В-третьих, несоблюдение законодательства некоторыми организациями может быть объяснено жесткостью законодательства, которое они пытаются себе компенсировать, т. е. чисто внутрифирменной политикой. В-четвертых, можно предполагать, что несоблюдение законодательства обходится работодателям гораздо дешевле штрафов и издержек, связанных с проведением инспекций, что и объясняет их поведение. Для подтверждения этой гипотезы рассмотрим последствия, которые влекут за собой нарушения ТК для работодателей.

В табл. 1 указаны основные виды наказаний, применяемые Рострудом к недобросовестным работодателям.

Таблица дает полное представление о видах и популярности наказаний, применяемых Рострудом, в динамике. Уголовное наказание и дисквалификация применяются редко,

Таблица 1. Статистика количества административных и уголовных наказаний, применяемых Роструд к нарушителям законодательства, 2011–2015 гг.

Наказание	2011	2012	2013	2014	2015
Дисквалификация	375	269	316	283	129
темп прироста цепной		–28%	17%	–10%	–54%
темп прироста базисный		–28,3%	–15,7%	–24,5%	–65,6%
Административное приостановление деятельности	1698	1177	1884	1300	23
темп прироста цепной		–31%	60%	–31%	–98%
темп прироста базисный		–30,7%	11,0%	–23,4%	–98,6%
Предупреждение	187	138	145	66	6984
темп прироста цепной		–26%	5%	–54%	10 482%
темп прироста базисный		–26,2%	–22,5%	–64,7%	3634,8%
Административный штраф	129 196	152 828	158 016	212 439	263 363
темп прироста цепной		18%	3%	34%	24%
темп прироста базисный		18,3%	22,3%	64,4%	103,8%
Количество проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений применены меры уголовного наказания	319	93	83	91	116
темп прироста цепной		–70,8%	–10,8%	9,6%	27,5%
темп прироста базисный		–70,8%	–74,0%	–71,5%	–63,6%

Источник: Расчеты авторов по данным мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов.

тогда как в 2015 г. особую популярность набрало вынесение предупреждения, а административное приостановление деятельности практически не применялось. При этом наиболее распространенным видом наказания остается административный штраф. Средний размер штрафа в первом полугодии 2016 г. для должностного лица составил 6 тыс руб, для ИП — 6 тыс руб, для ЮЛ — 48 тыс руб. (см. Приложение).

Отметим положительную динамику перераспределения наложения штрафов с должностных лиц на ЮЛ (рис. 7).

В западной практике наказание за деятельность предприятия в большинстве случаев несет юридическое лицо, которое впоследствии может самостоятельно предъявлять претензии к должностному лицу. Тенденция увеличения числа и доли штрафов, возложенных на ЮЛ, является положительной, и данная практика должна развиваться и далее. Кроме того, средние размеры штрафов для ИП и должностных лиц свидетельствуют о том, что такие штрафы не могут оказать существенного влияния на поведение организации. Средний штраф для юридического лица хоть и выше, но все равно может оказываться ниже, чем издержки предприятия от перехода к режиму соблюдения законодательства.

Общая сумма накладываемых и взыскиваемых Роструд штрафов оказывается довольно невысокой, что неудивительно при существующих средних значениях одного штрафа. Оценивать необходимо не только штрафы и иные кары, но и издержки предприятия на прохождение проверок. Сумма уплаченных штрафов не является показателем эффективности деятельности Роструда, а ее соотнесение с размерами финансирования Роструда не говорит о какой бы то ни было «отдаче», поскольку трудовая инспекция преследует совер-

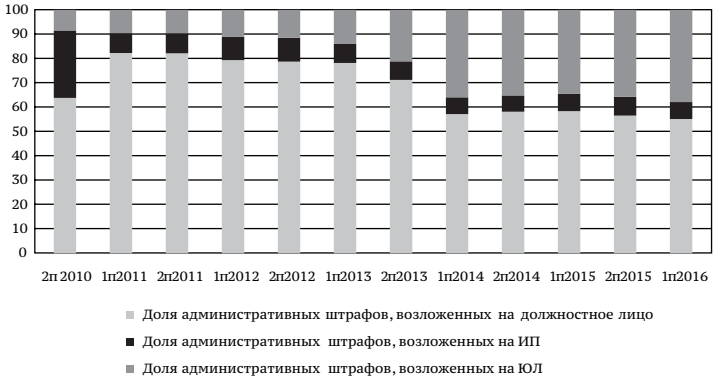

Рис. 7. Соотношение числа административных штрафов, налагаемых Роструд на ЮЛ, ИП или должностное лицо, %

шенно другие цели. Тем не менее видно, что Роструд выявляет большое число правонарушений, и ¾ проверок завершаются наложением наказания. Одной из возможных мер по реформированию системы является изменение системы наказаний. Перераспределение части штрафных санкций на предупреждения в случае первых случаев нарушения законодательства и вынесение более строгих штрафов для тех, кто стабильно и преднамеренно нарушает одни и те же нормы. В итоге число штрафов должно снизиться в пользу вынесения предупреждений (в текущей ситуации в 2015 г. выросло число и штрафов, и предупреждений), а их средний размер возрасти. Однако эту меру необходимо четко координировать с оценками жесткости трудового законодательства. Чтобы не загнать бизнес в логическую ловушку, необходимо также делать послабления в трудовом законодательстве.

Одновременно с этим необходимо внедрять риск-ориентированный подход. Организации должны получать штрафы, соразмерные их нарушениям, но в то же время сознательные нарушители закона должны принуждаться более строгими мерами, чем простое предупреждение.

В заключение стоит заметить невысокое и стремительно сокращающееся количество инспекторов, приходящихся на 10 тыс. занятых (рис. 8). Данный показатель, рассчи-

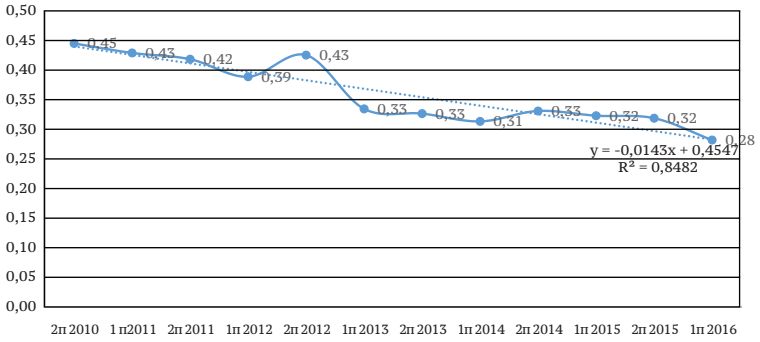

Рис. 8. Количество инспекторов Роструда, приходящихся на 10 тыс. занятых

Источник: Расчеты авторов.

тываемый МОТ по разным странам, колеблется в диапазоне от 0,1 (Филиппины, США, Канада, Грузия, Парагвай в 2015 г.) и до 323,4 в Малайзии в 2015 г. Его средние значения составляют 0,77, по данным за 2015 г.[1] Утверждать, что то или иное число инспекторов является оптимальным, было бы ошибкой, поскольку и в развитых странах может наблюдаться как малое (0,1 в США), так и большое (1,5 — Финляндия) число инспекторов на 10 тыс. занятых, так же как и в странах с более слабой экономикой (Парагвай — 0,1; Барбадос — 1,4).

Результативность деятельности трудовых инспекций в таких странах, как Канада, Австралия, Швеция, Великобритания, на сегодняшний день оценивается среди прочих показателей индикаторами, связанными с производственной безопасностью. Согласно данным Росстата (см. Приложение), производственный травматизм со смертельным исходом снизился в России более чем в два раза с 2001 г., а производственный травматизм с несмертельным исходом — почти в четыре раза, хотя получаемые травмы скорее оказываются более серьезными, так как количество потерянных рабочих дней в случае временной нетрудоспособности на одну травму выросло в 1,7 раза.

Специальная оценка условий труда

С апреля 2014 по август 2016 г. проведена специальная оценка условий труда на более чем 9 млн рабочих мест (из 49 млн имеющихся в стране), где занято свыше 13 млн работников, т. е. менее 20% из 72 млн человек, занятых в народном хозяйстве. 18% рабочих мест, которые прошли специальную оценку труда, — это не значительная, но вполне достаточная цифра, которая дает возможность подвести и отрефлексировать первые результаты проделанной работы.

Первые результаты введения спецоценки:

1) происходит сокращение количества рабочих мест с вредными и опасными условиями труда. Около 70% рабочих мест с учетом новых технологий и производств отно-

[1] При исключении из выборки выброса Малайзии.

сится к нормальным, 30% — к вредным и опасным условиям труда;

2) экономические стимулы, когда условия труда на конкретных рабочих местах были непосредственно связаны с размером дополнительных тарифов в ПФР, обусловили более социально ответственное поведение собственников к охране труда и уменьшению производственного травматизма. Работодатели стали более мотивированно проводить измерения и декларирование условий труда, чего раньше никогда не было. Бизнес увидел очевидную взаимосвязь между улучшением условий труда и размером отчислений в ПФР;
3) первичная хроническая патология выявляется более чем в половине случаев во время медицинских осмотров. На сегодняшний день удельный вес профессиональных хронических заболеваний, которые выявлены при проведении периодических медицинских осмотров, составляет около 60%;
4) растут суммы возвратных средств Фонда социального страхования, которые работодатели направляют на предупредительные меры по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний. В 2015 г. объем таких средств составил свыше 9,5 млрд руб., это трехкратный рост по отношению к 2006 г.;
5) первое применение надзорными органами риск-ориентированного подхода позволило снизить количество проверяемых и планируемых для проверки объектов на треть;
6) по линии Роструда введен такой инструмент, как онлайн-инспекция, электронный инспектор. Работодатель теперь сам может проводить тестирование на знание трудового законодательства, познавать нюансы трудового законодательства;
7) в 2016 г. Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека выпустила новый СанПиН по нормированию физических факторов, который вобрал в себя 15 нормативных актов,

разработанных в предыдущие годы, и касается десяти групп физических факторов.

Несмотря на определенные достижения, в Российской Федерации продолжает сохраняться много проблем в сфере совершенствования системы охраны труда.

На расширенном совещании Правительства Российской Федерации по вопросам охраны труда и регулирования трудовых отношений (9 сентября 2016 г.) была оценена ситуация в области организации системы охраны труда. Проведенный контент-анализ текста стенограммы позволил выделить ключевые проблемы в области развития системы охраны труда:

- сегодняшняя система охраны труда по-прежнему скорее направлена на устранение последствий происшествий, чем на профилактику травматизма. Ряд требований, которые установлены в настоящее время законодательством, исполняются формально. Это прежде всего касается подготовки инструкций по охране труда, проведения инструктажа и обучения;
- хотя профессиональные заболевания возникают преимущественно у работников, занятых на производствах, сопряженных с вредными и опасными условиями труда, в Трудовом кодексе РФ не закреплен приоритет профилактики несчастных случаев и профессиональных заболеваний;
- несмотря на то что в течение последних пяти лет около одной трети всех зарегистрированных профессиональных заболеваний и отравлений было выявлено при активном обращении работников, ответственность самих работников за соблюдение правил охраны труда недостаточна;
- экономическая заинтересованность предприятий в улучшении условий труда именно через регулирование тарифной политики, установление скидок, надбавок и финансирование предупредительных мер недостаточна. Здоровьесохраняющие программы работодателями рассматриваются как простая трата денег, отсутствует понимание, что это долговременная инвестиция в трудовые ресурсы с очень высокой экономиче-

ской отдачей. Так, по данным Международной ассоциации социального обеспечения, коэффициент возврата средств на такие программы превышает 2,2 в среднем;

- профилактическая работа Фонда социального страхования по развитию системы комплексной реабилитации пострадавших недостаточно эффективна, отсутствуют службы, которые осуществляли бы контроль за реализацией программы реабилитации, координировали деятельность по оказанию медицинской и социальной помощи и содействовали пострадавшему в дальнейшем его трудоустройстве;
- законодательная база не реагирует оперативно на новые передовые практики, отстает от складывающейся ситуации в сфере охраны труда;
- отсутствует должная гармонизация санитарного законодательства и законодательства по охране труда, четкое разграничение сферы их надзора, что приводит к дублированию их действий. Имеет место иногда, согласно законодательству, пересечение надзорных полномочий, пересечение обязательных требований, по которым надзорные органы проверяют работодателей (например, Ростехнадзор, Санэпиднадзор и Ространснадзор). Недавно был подписан Федеральный закон от 03.07.2016 № 277-ФЗ по совершенствованию надзорной деятельности, в котором есть норма, вызывающая непонимание и некоторые опасения со стороны Министерства труда. В соответствии с одним из пунктов этого закона с 1 июля 2017 г. невозможно будет проверять нормы, которые установлены советским законодательством, хотя действие их никто не отменяет. Советские нормативные акты будут продолжать действовать, а контролировать исполнение этих норм будет невозможно;
- частота проверок не связана с реальной ситуацией по условиям труда на предприятии/организации;
- в настоящее время система страхования построена таким образом, что достаточно слабо стимулирует выявление профессиональных заболеваний. Выпла-

ты проводятся уже по факту либо несчастного случая на производстве, либо инвалидности работника. Далеко не всегда связывается заболевание на рабочем месте с инвалидизацией. В результате неправильно выстраивается система финансирования — все расходы ложатся на федеральный бюджет. Реестры застрахованных и результаты медицинских осмотров не коррелируют между собой. Медосмотры в настоящее время проходят, но за этим потом в системе страхования от несчастных случаев ничего не следует.

Возможные направления реформирования государственного надзора в сфере труда: международный опыт

В США активно используется Анализ воздействия регулирования, который был впервые разработан в этой стране. Первая системная программа под названием «Анализ воздействия регулирования» была сформирована еще в 1974 г., хотя элементы этого анализа использовались в США и ранее. Оценка регуляторных издержек и выгод в США считается хорошо развитой. Полноценный анализ издержек и выгод проводится в отношении всех «экономически важных» предложений в сфере регулирования, т. е. тех предложений, влияние которых на бизнес может превышать 100 млн долл. США в год[1]. Также полноценный анализ издержек и выгод проводится в случаях, если новые меры могут существенно увеличить издержки в каком-либо регионе или отдельном секторе экономики или оказать сильное негативное влияние на конкуренцию, занятость, инвестиции, производительность труда или инновации.

В настоящее время Анализ воздействия регулирования в той или иной форме применяется в большинстве стран ОЭСР, и в других странах, в отличие от США, данный анализ также может покрывать первичное законодательство.

[1] OECD. OECD Regulatory Policy Outlook 2015 // www.oecd.org/gov/regulatory-policy/United%20States-web.pdf

Успешное внедрение данного инструмента считается сложным с административной и технической точек зрения[1]. Применение Анализа воздействия регулирования в течение многих лет активно продвигается некоторыми международными организациями, в частности Всемирным банком и ОЭСР.

В 2015 г. Канада стала первой страной мира, законодательно ограничившей регулирование. Для этого был принят Закон о снижении административной нагрузки (Red Tape Reduction Act), который сделал обязательным применение принципа «one in — one out» (этот принцип применялся в Канаде и до принятия закона). Ранее данный принцип не вносился в законодательство ни в одной стране. В соответствии с новым Законом при введении нового требования, которое влечет за собой повышение административной нагрузки для бизнеса, должно быть отменено хотя бы одно из действующих требований. Кроме того, новая мера регулирования не должна приводить к более высоким издержкам бизнеса, чем отмененная мера, т. е. регулирование должно снижаться[2].

Нидерланды стали первой европейской страной, которая начала систематическое количественное измерение административных барьеров бизнеса за счет применения стандартной модели издержек. Также Нидерланды стали одной из первых стран, поставивших перед собой цель снизить общие административные издержки бизнеса, возникающие ввиду законодательства, на 25%[3]. Однако, согласно исследованиям, проведенным в 2007 г., снижение административных барьеров не было в полной мере замечено бизнесом. Ввиду этого в 2007–2008 гг. правительство Нидерландов изменило

[1] OECD, Regulatory Impact Analysis // www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm

[2] *Jones L.* Cutting Red Tape in Canada: A Regulatory Reform Model for the United States? Mercatus Research: [сайт]. [2015] // mercatus.org/sites/default/files/Jones-Reg-Reform-British-Columbia.pdf

[3] *Torriti J.* Standard Cost Model: Three Different Paths and their Common Problems // Journal of Contemporary European Research. Vol. 8. No. 1. 2012. Pp. 90–108.

свою политику в сфере снижения административных барьеров. Были внесены существенные изменения в методологию модели стандартных издержек; в том числе модель стала измерять административные барьеры не только количественно, но и качественно. Также было решено проводить исследования конкретных секторов и сфер законодательства. Целью данных исследований было выявление областей, в которых необходимы действия, направленные на минимизацию административных барьеров для бизнеса[1]. Опыт Нидерландов позже использовался другими странами. В частности в 1990-е гг. в Нидерландах была создана модель стандартных издержек, которая в 2000-е гг. была институционализирована, т. е. стала использоваться государством для проведения соответствующих исследований. В последнее время данная модель вышла за пределы Нидерландов и стала активно использоваться многими другими (преимущественно европейскими) странами в различных модификациях.

Надзорные органы не достигают стоящих перед ними задач по следующим причинам:

- они дают слишком много свобод инспекторам в вопросах выбора целей инспектирования, проведения инспекций, вынесения штрафных санкций, что повышает риск роста коррупции и злоупотреблений;
- они не создают прозрачные и последовательные процедуры проведения проверок; таким образом, законные права бизнеса остаются неясными;
- они не разграничивают свои полномочия, что приводит к тому, что предприятия не знают цели инспекции, а проверки различных органов власти и ведомств повторяют и дублируют функции друг друга;
- они не предоставляют заблаговременно лежащие в основе проверки нормы и их интерпретацию в явном виде, поэтому МСП могут просто не знать о своих обязательствах;

[1] Great Britain National Audit Office. The Administrative Burdens Reduction Programme // www.nao.org.uk/report/the-administrative-burdens-reduction-programme-2008/

– они вкладывают слишком мало средств в обучение и оплату труда инспекторов, поэтому не могут удержать обученный и профессиональный штат сотрудников;
– не существует механизмов (эффективного надзора, контроля, надлежащих правовых процедур, жалоб) принуждения надзорных органов к предотвращению и устранению последствий нарушения процедур и прав;
– их деятельность не поддерживается информационными системами, которые позволяют инспекторам ориентироваться на несущие высокие риски несоблюдения законодательства предприятия, что в конечном счете становится бременем для предприятий, которые добровольно подчиняются законодательному регулированию;
– концентрация своей деятельности на приверженности букве закона, проверках документации и формальностях вместо ориентации на результаты и цели регулирования, а также на помощь бизнесу в деле максимально лучшего соответствия законным требованиям.

Вынесение штрафных санкций является одним из важных элементов проверки. В исследовании Всемирного банка[1] делается предположение, что в развивающихся странах инспектора наделены гораздо большими полномочиями по вынесению штрафных санкций, чем в развитых странах. Закрытие производств является одной из серьезных угроз в развивающихся странах. В Латвии это решение может быть принято по собственному усмотрению одного инспектора (хотя у МСП есть возможность устранить недостатки до вступления решения в силу), а в США подобное суровое решение может быть принято только на основании решения независимого судьи. Снижение свободы действий инспекторов при установлении штрафных санкций может быть одним из приоритетных направлений реформ, направленных на улучшение качества проведения инспекций.

Как правило, реформы инспекций ориентированы:
– на снижение давления на бизнес;

[1] *Jacobs S. and Cordova C.* Good Practices for Regulatory Inspections: Guidelines for Reformers. World Bank, 2005.

– оптимизацию получаемых результатов регулирования и обеспечение максимально высокого уровня безопасности, защиты здоровья и окружающей среды;
– сведение к минимуму государственных расходов.

Проведем обзор лучших практик инспектирования по ключевым направлениям.

1) Определение спектра полномочий и ответственности.

Необходимо точно определить спектр полномочий и ответственности контрольно-надзорного органа. Полномочия инспектора должны определяться в рамках сферы полномочий трудовой инспекции и должны ограничиваться правилами, публикуемыми в открытых СМИ. Спектр полномочий не должен включать в себя сбор средств, а должен концентрироваться на максимизации соблюдения законодательства и результативности за счет внедрения и измерения стандартов качества работы.

2) Управление человеческими ресурсами в инспекции.

После того как было определено число инспекторов, необходимое для достижения целей государственной политики, постепенно увеличивать заработную плату инспекторов в размере, соизмеримом с аналогичным показателем в частном секторе для такого рода квалификации. Более широкое использование государственно-частных схем аудита с привлечением частных аудиторов (т. е. инспекторов) для проверки соблюдения законов. Нанимать и оплачивать труд инспекторов в соответствии с уровнем оплаты труда в частном секторе для аналогичных навыков.

3) Создание программ подготовки кадров инспекции.

Необходимо проводить экзамен при наборе инспекторов. Инспектора должны пройти начальную подготовку и ежегодно проходить обучение в ключевых проблемных областях. Большинство программ обучения направлено на сокращение расходов и повышение качества. Большая доля инспекторов должна располагать профессиональными сертификатами в своих областях деятельности.

4) Оценка производительности инспекций.

Включение стандартов производительности инспекций в соответствующее законодательство и обеспечение возна-

граждения при достижении целевых показателей производительности. Мониторинг производительности инспекций с помощью четырех механизмов: отслеживание по выполнению четких целей и задач; оценка результатов в рамках ежегодного бюджетного процесса; надзор за соблюдением правовых процедур и обзор апелляций; публикация ежегодного отчета.

5) Обеспечение адресности визитов инспекций.

Инспекция поддерживает достаточно подробную базу данных, содержащую информацию о рисках по секторам и видам бизнеса и проводит адресные проверки в тех секторах и видах бизнеса, где наблюдаются высокие риски (риск-ориентированный подход). Конфиденциальная информация о бизнесе остается защищенной.

6) Совершенствование информационных систем инспекции.

Разработка онлайн-базы данных на основе систематических механизмов сбора информации. База данных должна позволять распределять ресурсы по критерию рисков, должна отслеживать результаты, риски и ключевые события в бизнес-секторе. Она должна предоставлять в открытом доступе данные о рисках отдельных предприятий и секторов, не раскрывая конфиденциальной информации.

7) Обеспечение прозрачности процедур визитов инспекторов.

Каждая инспекция должна публиковать подробные, прозрачные и последовательные описания процедур, охватывающие каждый шаг процесса проверки вплоть до окончательного устранения проблем. Процедуры должны быть подкреплены законными требованиями, что обеспечит соблюдение всеми инспекциями данных процедур. Инспектора не должны обладать правом накладывать в одностороннем порядке штрафы или закрывать производства.

8) Внедрение принципа соразмерности и разнообразности санкций.

Инспекции должны выработать широкий и дифференцированный набор инструментов для наложения санкций на предприятия, предполагающий вознаграждение за бы-

строе устранение недостатков и переход к механизмам принуждения, соразмерным выявленным нарушениям.

9) Обеспечение прозрачности регуляторных норм и консультация МСП.

Инспекции должны тратить значительные ресурсы на предоставление информации бизнесу: обеспечивать доступ к текстам норм регулирования и их интерпретации, содействовать поиску решений и распространять обучающие материалы. Сайт надзорного органа должен содержать разделы с материалами, объясняющими суть регуляторных программ, такими как пресс-релизы, публикации, часто задаваемые вопросы, информационные предупреждающие материалы, технические отчеты и уведомления заинтересованных сторон.

10) Модернизация механизмов подачи и рассмотрения жалоб.

Инспекции должны предлагать легко доступные средства подачи жалоб на бизнес или на действия инспекторов. При необходимости жалобы должны быть анонимными. Рассмотрением жалоб должны заниматься независимые подразделения надзорного органа.

11) Защита надлежащих правовых процедур в трудовых инспекциях.

Набор и оплата инспекторов осуществляется на сопоставимом с частным сектором уровне. Ротация инспекторов для того, чтобы избежать установления нездоровых отношений с объектами контроля и надзора.

12) Выработка процедур и механизмов в трудовых инспекциях для борьбы с коррупцией.

Разделение функций выбора организаций для проведения проверки, инспектирования, наложения штрафных санкций и надзора внутри инспекции.

13) Избегание сговора и подкупа инспекторов фирмами путем региональной ротации инспекторов.

Разработка программы по вопросам этики в инспекции, включающей обучение, разработку руководства, создание горячей линии и организации вне инспекции, в которую можно направлять жалобы.

14) Проверка доходов в декларациях.

Финансирование инспекции не должно строиться на основе объемов штрафов и сборов.

15) Координация различных инспекций.

У инспекции есть формальные соглашения о координации действий с другими инспекциями, с которыми есть пересечения в юрисдикции. Инспекции обязуются не запрашивать ту информацию у бизнеса, которая уже есть у других инспекций, а организуют обмен данными.

Заключение

Недостатки трудового законодательства и системы занятости накладывают ограничения на деятельность трудовой инспекции. Анализ количественных результатов осуществления контрольно-надзорной деятельности трудовой инспекции позволяет сделать следующие выводы:

- по сравнению с 2011 г. произошло снижение доли юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в отношении которых проведены проверки Рострудом, в общем числе юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в России, а также снизилось общее число проверок. Тем не менее в последние годы наблюдается восстановительный рост и этой доли, и числа проверок;
- снижается количество совместных с другими контрольно-надзорными органами проверок, хотя иностранные исследователи и разработчики политики рекомендуют создавать совместные инспекции;
- в среднем за рассматриваемый период одно юридическое лицо или один индивидуальный предприниматель (из числа проверенных) подвергались проверке со стороны Роструда не чаще 1,1 раза;
- наблюдается высокая доля проверяемых организаций, в которых в ходе инспектирования выявляются нарушения, т. е. в рамках проверки высока вероятность обнаружения правонарушений. Это говорит о низкой трудовой дисциплине работодателей или о предвзятом отноше-

нии инспекторов, хотя лишь немногие результаты проверок впоследствии отменяются;
- если в рамках плановой проверки выявлены правонарушения, то в среднем их число достигает 10,1 на рассматриваемом временном интервале, а для внеплановых проверок этот показатель составляет 4,7;
- в 2015 г. наметилась положительная тенденция роста числа предупреждений, снижения числа административных приостановлений деятельности как элемента административного наказания, хотя при этом росли и объемы штрафов;
- штрафы стали чаще накладываться не на должностные лица, а на юридических лиц, что выглядит более правильным.

Сбор, систематизация и анализ лучших практик реализации контрольно-надзорных функций в зарубежных странах, проведенные в рамках данного исследования, позволили выделить ключевые направления успешного реформирования государственного контроля и надзора:
- развитие системы оценки и анализа воздействия регулирования на функционирование бизнеса (Модель стандартных издержек (Standard Cost Model, SCM; опыт ведущих стран мира по оценке воздействия регулирования);
- развитие законодательной базы контроля и надзора («one in — one out» или «one in — two out»; положения об истечении срока действия (sunset clauses) норм; публичные консультации);
- реформирование процессов и процедур контроля и надзора: а) контроль числа, продолжительности и частоты проверок; б) установление ясных стандартов, прав и обязанностей проверяющих и проверяемых организаций; в) регламентация проверки в руководстве; г) инспектирование с учетом фактора риска (risk-based inspections);
- внедрение лучших практик инспектирования по 15 ключевым направлениям, рассмотренным в данной работе;

– дальнейшее реформирование КоАП РФ, прежде всего с позиции усиления мотивационных функций, побуждающих работодателей улучшать условия труда и обеспечивать безопасность работников на производстве;
– необходимо преодолеть юридическую коллизию, когда два подзаконных нормативных акта одну и ту же должность называют по-разному: Общероссийский классификатор профессий рабочих, должностей служащих и тарифных разрядов (далее — ОКПДТР) — «Инженер по охране труда»; ЕКС — «Специалист по охране труда». Нормы, устанавливаемые ОКПДТР (в части наименования должности «Инженер по охране труда»), противоречат ТК РФ. Наименование должности специалиста, осуществляющего работу в области охраны труда, должно осуществляться в соответствии с требованиями ТК РФ и государственными нормативными требованиями охраны труда, содержащимися в иных федеральных законах и нормативных актах, не противоречащих ТК РФ. То есть в соответствии с Приказом Минздравсоцразвития России от 17.05.2012 № 559н должность должна называться «Специалист по охране труда»;
– своевременно вносить изменения в профессиональный стандарт «Специалист в области охраны труда» и коррективы в типовую должностную инструкцию специалиста по охране труда;
– целесообразна одновременная разработка вопросов управления профессиональными рисками в сфере охраны труда как со стороны предприятий, так и со стороны надзорных органов. На основе имеющегося российского и международного опыта необходима дополнительная проработка неучтенных вопросов в стандарте OHSAS18001-2007, который определяет основные этапы управления профессиональными рисками на предприятии;
– для профилактики несчастных случаев на производстве важно, чтобы каждый несчастный случай, произошедший с работником на производстве, был должным образом зафиксирован, расследован и учтен, а также выяв-

лены причины и обстоятельства, способствовавшие его возникновению. Для этого целесообразно улучшать взаимодействие всех субъектов надзора и контроля, в том числе с профсоюзами и наиболее активными гражданами РФ в целях создания интегральной системы контроля;

– создание интегральной системы контроля предполагает совершенствование межведомственного взаимодействия при осуществлении государственного контроля и надзора, с одной стороны, и взаимодействия государственного и общественного контроля — с другой.

Для этого необходимо:

– продолжение разработки единой методологии применения риск-ориентированного подхода при выполнении надзорных функций для всех субъектов государственного контроля в целях избегания дублирования контрольно-надзорных действий (проверок);
– обобщение передовых практик по взаимодействию государственных и общественных субъектов контроля в сфере охраны труда;
– продолжение юридического закрепления принципов, методов и форм взаимодействия для всех субъектов государственного контроля в целях избегания дублирования контрольно-надзорных действий (проверок). Для достижения указанных целей Правительством РФ было уже принято решение применить успешный опыт использования межведомственного взаимодействия при предоставлении государственных услуг на межведомственное взаимодействие при осуществлении государственного контроля (надзора);
– составление организационного плана взаимодействия всех субъектов, уполномоченных осуществлять контроль в сфере охраны труда в рамках интегральной системы контроля[1];
– для дальнейшего снижения административного давления на бизнес в ходе дальнейшей проработки кон-

[1] Целесообразно использовать потенциал справочной системы «Охрана труда» — разработчик Омскинфосервис.

трольно-надзорных функций целесообразно расширить предложенный правительством перечень документов, которые ведомства не вправе требовать от юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении проверок;

– завершить разработку органами контроля (надзора) технологических карт межведомственного взаимодействия[1];
– создание единой информационной платформы «Охрана труда» для контролирующих органов, работодателей, профсоюзов, работников (с различной степенью информационной защиты данных);
– в рамках интегральной системы контроля целесообразно использовать метод краудсорсинга, используя для этого возможности единой информационной платформы «Охрана труда».

[1] По аналогии с межведомственным взаимодействием при оказании государственных услуг предполагается разработка органами контроля (надзора) технологических карт межведомственного взаимодействия. В рамках методического обеспечения процесса была разработана соответствующая методика. В целях методической помощи ведомствам Минэкономразвития России также были разработаны пилотные технологические карты межведомственного взаимодействия (ТКМВ) осуществления контроля (надзора). В качестве пилотных проектов одобрены следующие ТКМВ, содержащие наиболее часто запрашиваемые у подконтрольных лиц документы (выписки из ЕГРЮЛ, ЕГРИП, ЕГРП и др.): ТКМВ Роструда по осуществлению государственной функции «Федеральный государственный надзор за соблюдением требований, направленных на реализацию прав работников на получение обеспечения по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также порядка назначения, исчисления и выплаты пособий по временной нетрудоспособности за счет средств работодателей»; ТКМВ Роструда по осуществлению государственной функции «Федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права».

Список литературы

1) Росстат. Обследование рабочей силы // www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1140097038766
2) Росстат. Индикаторы достойного труда // www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/
3) Employment protection legislation: summary indicators in the area of terminating regular contracts (individual dismissals) / International Labour Office, Inclusive Labour Markets, Labour Relations and Working Conditions Branch (INWORK). Geneva: ILO, 2015.
4) ОЭСР https://stats.oecd.org/Index.aspx? DataSetCode=EPL_OV
5) МОТ // www.ilo.org/dyn/eplex/termmain.home
6) РСПП. Трудовой кодекс: Поправки. Предложения. Дополнения // xn-o1aabe.xn-p1ai/simplepage/2
7) ВШЭ. Трудовое законодательство тормозит и увольнения, и найм. 2013. 7 февраля //iq.hse.ru/news/177670852.html
8) *Мироненко О.* Адаптация российских работодателей к требованиям законодательства о защите занятости // Российский журнал менеджмента. Т. 10. 2012. № 3. С. 31–54.
9) *Мироненко О.* Факторы издержек защиты занятости для работодателей (эмпирическое исследование по межстрановой выборке предприятий) // Вопросы экономики. 2014. № 7.
10) *Мироненко О.* Влияние законодательства о защите занятости на занятость и безработицу: опыт межстрановых сопоставлений // Экономический журнал ВШЭ. Т. 13. 2009. № 4.
11) Правительство Российской Федерации. Постановление от 30.06.2004 № 324 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по труду и занятости».
12) Аналитический центр при Правительстве РФ. Аналитическая записка. Обмен лучшими практиками применения риск-ориентированного подхода и оценки эффективности в контрольно-надзорной деятельности

// ac.gov.ru/files/content/8052/obobschayuschaya-zapiska-obmen-praktikami-knd-17–03–16-pdf.pdf
13) Роструд // www.rosmintrud.ru/docs/mintrud/analytics/125
14) Роструд // www.rosmintrud.ru/ministry/programms/9
15) Роструд//www.rosmintrud.ru/2018/Plan_Mintruda_2013–2018_ot_170314_VPRM.pdf
16) Доклад Роструда о результатах и планах деятельности по раскрытию государственных данных в машиночитаемом формате //www.rostrud.ru/upload/Doc/%D0%A1%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82_%D0%BF%D0%BE_%D0%9E%D1%82%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D1%8B%D0%BC_%D0%B4%D0%B0.pdf
17) Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов.
18) OECD. OECD, Regulatory Policy Outlook 2015; Country profile: United States, 2015 // www.oecd.org/gov/regulatory-policy/United%20States-web.pdf
19) OECD, Regulatory Impact Analysis // www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm
20) *Jones L.* Cutting Red Tape in Canada: A Regulatory Reform Model for the United States? Mercatus Research // mercatus.org/sites/default/files/Jones-Reg-Reform-British-Columbia.pdf
21) *Torriti J.* «Standard Cost Model: Three Different Paths and their Common Problems» // Journal of Contemporary European Research. Vol. 8. No. 1. 2012. Pp. 90–108.
22) Great Britain National Audit Office. The Administrative Burdens Reduction Programme // www.nao.org.uk/report/the-administrative-burdens-reduction-programme-2008/
23) *Jacobs S. and Cordova C.* «Good Practices for Regulatory Inspections: Guidelines for Reformers». World Bank, 2005.

Приложение

Таблица 1. Средний размер штрафа, налагаемого Рострудом

Средний размер штрафа для должностного лица	2	3	3	3	2	3	3	4	3	6	6	6
Средний размер штрафа для ИП	1	2	2	2	2	3	3	4	4	5	6	6
Средний размер штрафа для ЮЛ	32	29	31	31	31	36	34	35	35	50	42	48

Источник: Расчеты авторов по данным мониторинга деятельности контрольно-надзорных органов.

Таблица 2. Финансирование Роструда и взыскиваемые административные штрафы

	2п2010	1п2011	2п2011	1п2012	2п2012	1п2013	2п2013	1п2014	2п2014	1п2015	2п2015	1п2016
Объем финансовых средств, выделяемых в отчетном периоде из бюджетов всех уровней	2025 507	832 670	2087 387	1829 095	2126 902	1822 174	2097 406	2580 338	0	1784 761	2002 598	1927
Общая сумма наложенных административных штрафов	503 881	228 695	439 764	299 546	569 225	349 745	1063 534	1012 905	2098172	1918 650	3270 965	1874 616

	2п2010	1п2011	2п2011	1п2012	2п2012	1п2013	2п2013	1п2014	2п2014	1п2015	2п2015	1п2016
Общая сумма уплаченных (взысканных) административных штрафов	483 699	184 972	395 803	241 854	475 959	255 273	745 127	739 244	1655 619	1128 855	2793 311	1515 670
Соотношение финансирования Роструда к объему взыскиваемых административных штрафов, %	24	22	19	13	22	14	36	29		63	139	78654

Источник: Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов, расчеты авторов.

Таблица 3. Производственный травматизм

М — Уровень производственного травматизма со смертельным исходом (на 100 тыс. работающих), чел.	15	13,8	13,1	12,9	12,4	11,9	12,4	10,9	9,0	9,4	8,6	8,4	8,0	6,7	6,2
А — Уровень производственного травматизма с несмертельным исходом (на 100 тыс. работающих), чел.	482	436	381	331	300	277	262	238	203	215	198	179	159	139	129
Количество потерянных рабочих дней в случае временной нетрудоспособности на одну травму	28,4	28,8	30,5	31,4	32,2	32,9	41,2	46,7	47,3	46,8	48,4	45,6	47,4	48,7	48,6

Источник: Росстат. Сплошное обследование организаций во всех видах экономической деятельности.

Таблица 4. Статистика контрольно-надзорной деятельности Роструда 2011–2016 гг.

Роструд	1п 2011	2п 2011	1п 2012	2п 2012	1п 2013	2п 2013	1п 2014	2п 2014	1п 2015	2п 2015	1п 2016
Количество штатных единиц — контролеров	3 009	2 990	2 763	3 069	2 382	2 341	2 232	2 382	2 325	2 320	2 027
Объем финансовых средств, выделяемых на контроль (тыс. руб.)	832 670	2 087 387	1 829 095	2 126 902	1 822 174	2 097 406	2 580 338	0	1 784 761	2 002 598	1 927
Сумма наложенных штрафов	228 695	439 764	299 545	569 225	349 745	1 063 534	1 012 905	2 098 172	1 918 650	3 270 965	1 874 616
Выявлено правонарушений	435 921	819 442	358 201	663 118	299 527	650 177	305 480	631 170	306 035	578 643	259 928
Количество ИП и ЮЛ, в отношении которых проводились проверки	78 107	143 869	63 424	122 727	58 515	119 507	58 677	120 097	63 035	121 063	58 604
Количество внеплановых проверок	64 375	120 465	50 774	100 632	46 116	100 472	49 334	104 530	55 265	109 500	56 351

Источник: Мониторинг деятельности контрольно-надзорных органов.

Курортный сбор в правовой практике зарубежных стран

Киселева Н. Н., Немыкин А. В.

За рубежом курортный сбор (городской налог, туристический налог, курортный сбор, экологический сбор) взимается во многих городах, парках и прочих местах, популярных у туристов.

В Италии городской налог введен в более чем 500 итальянских коммунах, число которых постоянно растет. Ставка сбора в Италии устанавливается в стоимостном выражении и дифференцированна. Законодательно установлено ограничение в 5 евро в день на одного человека. Исключением является столица страны — Рим — с максимальным налогом в 7 евро. В большинстве муниципалитетов размер налога зависит от звездности, типа или стоимости места размещения (табл. 1). Дифференциацию ставок налога в зависимости от звездности применяют Рим, Милан, Венеция, Флоренция, Римини, Генуя, Палермо, Неаполь, Катания, Сиракузы, Монтекатини-Терме, Пиза, Искья, Верона, Сиена и многие другие курорты. От стоимости проживания зависит ставка в регионе Валле-д'Аоста, Болонье, Лукке, Трапани, Бергамо, Курмайоре, Виценцо, Манчиано. В Кастельротто и Сесто ставка зависит от площади номера (коттеджа). В Специи, Будони и Фавиньяне установлена единая ставка налога. В большинстве муниципалитетов установлены временные ограничения по взиманию налога (налог взимается за определенное количество ночей/дней). Такие ограничения введены в Милане (14 ночей), Риме и Перудже (10 ночей), регионе Валле-д'Аоста, Монтекатини-Терме, Риччионе и Флоренции (семь ночей), Венеции (пять ночей), Турине и Палермо (четыре дня), Катании (три дня). В Пизе с понедельника перед католической Пасхой до первого воскресенья ноября длится высокий сезон:

Таблица 1. Порядок уплаты городского налога (курортного сбора) в туристских дестинациях Италии

Город	Категория жилья	Ставка с чел. за ночь, евро	Примечание	Освобождение от уплаты налога, льготы
Рим	1–2*	3	Налог взимается только за 10 ночей (для кемпингов — пять ночей), дальнейшее пребывание не облагается	Освобождаются: - дети до 10 лет; - полицейские, военнослужащие; - гиды и водители туристических автобусов; - приехавшие на лечение и их сопровождающие
	3*	4		
	4*	6		
	5*	7		
	Гостиницы типа B&B и апартаменты	3,5		
	Кемпинги	2		
Регион Валле-д'Аоста	До 20 евро	0,2	Региональные власти предписали всем коммунам на своей территории ввести единые тарифы. Налог взимается за первые семь дней пребывания	Освобождаются: - водители туристических автобусов и гиды групп от 25 человек; - дети до 13 лет; - инвалиды
	20,01–40 евро	0,5		
	40,01–70 евро	0,8		
	70,01–100 евро	1		
	100,01–150 евро	1,6		
	150,01–200 евро	2		
	Больше 200 евро	3		
	Кемпинги вне зависимости от цены	0,2		
	Стоянки домов на колесах	0,8		
Милан	1–2*, все варианты размещения без звезд	2	В августе (низкий сезон для Милана) действует 50%-я скидка.	Освобождаются: - лица младше 18 лет;

Окончание табл. 1

Город	Категория жилья	Ставка с чел. за ночь, евро	Примечание	Освобождение от уплаты налога, льготы
	2–3*	3	Налог начисляется только на первые 14 ночей пребывания, в дальнейшем не взимается	- люди с ограниченными возможностями и их помощники; - приехавшие на лечение (их родственники и помощники); - студенты до 26 лет
	3–4*	4		
	4–5*	5		
Венеция	1*	1	Налогом облагаются первые пять ночей. Действуют скидки в зависимости от расположения отеля: 20% для гостиниц на островах Венецианской лагуны, 30% для отелей на материке, аналогичная скидка действует в низкий сезон — с 1 по 31 января	Освобождаются: - дети до 10 лет; - проходящие курс лечения в Венеции и их сопровождающие; - гиды и водители туристических автобусов. Льготы: - для подростков от 10 до 16 лет действует 50%-я скидка
	2*	2		
	3*	3,5		
	4*	4,5		
	5*	5		
	Туристические виллы разных категорий (агротуризм)	0,5–1		
	Кемпинги разных категорий	0,1–0,4		
	Апартаменты	1,5–2,5		
	Гостиницы типа B&B разных категорий	3		
Специя	Действует единая ставка	1,5		Отсутствуют
Кастельротто	До 80 м	0,78/0,62/0,47	Ставка налога зависит от категории жилья (I–III) и площади	Отсутствуют
	81–150 м	1,09/0,93/0,78		
	Более 150 м	1,55/1,24/1,09		

Источник: Составлена с использованием: Городской налог в городах Италии, Германии, Испании, Швейцарии, Нидерландах и др. странах // www.travel.ru/info/money/city_tax/

в этот период налог взимают за первые пять дней пребывания, в остальное время года — только за три дня. В некоторых регионах налог взимается только в высокий сезон (например, Искья с 1 мая по 30 сентября за первые семь ночей, Лидо-ди-Лизо и Валласимиус с 1 июня по 30 сентября за первые семь ночей, Сан-Джиминьяно с 1 марта по 31 октября). В Сиене в зависимости от сезона меняется ставка налога. В большинстве муниципалитетов освобождены от налога дети, инвалиды, водители туристических автобусов, гиды.

Городской налог взимается в десятках городов Германии, в табл. 2 приведены лишь наиболее популярные из них. В некоторых городах Германии гость, оплачивая налог, получает туристическую карту, которая дает ряд привилегий — скидки на посещение музеев, ресторанов, ряд бесплатных услуг и т. д. Довольно распространенной является практика применения единых ставок, которые, в отличие от Италии, устанавливаются в процентном отношении к стоимости размещения. Интересным является опыт Германии по применению в качестве критерия дифференциацию ставки городского налога зонирования (Виллинген, Баден-Баден, Куксхавен), а также пониженной ставки для санаторно-курортных учреждений (Бад-Шандау). В Веймаре ставка налога дифференцируется в зависимости от количества номеров в отеле, что направлено на поддержку малого и среднего бизнеса в сфере туризма. Основной категорией, освобождаемой от уплаты городского налога, являются дети, инвалиды и сопровождающие их лица. В Берлине, Бремене и Гамбурге от уплаты налога также освобождены бизнес-туристы, в Бад-Киссингене им предоставляются льготы.

Аналогична немецкой австрийская и швейцарская системы взимания городского (туристского) налога в зависимости от площади номеров или уровня звездности, а также от района размещения. В швейцарском Берне туристический налог (Tourismusabgaben) состоит из трех частей: налога на проживание (Beherbergungsabgabe), курортного сбора (Kurtaxe), а также транспортного сбора (Tourismusförderungabgabe). Платится одновременно в отеле. За транспортный сбор выдается проездной, который предоставляет право на бесплат-

Таблица 2. Порядок уплаты городского налога (курортного сбора) в туристских дестинациях Германии

Город	Критерий дифференциации ставки	Ставка с чел. за ночь, евро	Примечание	Освобождение от уплаты налога, льготы
Берлин	Единая ставка	5% от стоимости номера	Начисляется 21 день	Освобождены: бизнес-туристы (подтверждение цели визита письмом от компании)
Гамбург	0–10 евро	Не взимается		Освобождены: бизнес-туристы
	11–25 евро	0,5		
	26–50 евро	1		
	Для номеров дороже 50 евро действует прогрессивная шкала: каждые 50 евро стоимости добавляют еще 1 евро в общей сумме налога			
Дрезден	Единая ставка	1,3	Применяется 30 дней	Освобождены: несовершеннолетние
Кельн, Дортмунд, Дуйсбург, Эрфурт	Единая ставка	5% от стоимости номера		Отсутствуют
Виллинген	Виллинген	2		Отсутствуют
	Район Usseln	1,5		
	Район Schwalefeld	1,1		
	Районы: Eimelrod, Bömighausen, Ortsteilen	0,7		
Баден-Баден	1 зона	3,5		Отсутствуют
	2 зона	1,1		
Куксхавен	1 зона	2,8/1,6	Высокий сезон (неделя до и после Пасхи,	Освобождаются: - дети до 16 лет;

Окончание табл. 2

Город	Критерий дифференциации ставки	Ставка с чел. за ночь, евро	Примечание	Освобождение от уплаты налога, льготы
	2 зона	1,8/1,1	1.05–31.10, 23.12–31.12) / низкий сезон (остальное время)	- инвалиды и их сопровождающие
Бад-Киссинген	Единая ставка	3,5 (льготный тариф — 3 евро)	Путешественник получает карту гостя, которая предоставляет ряд привилегий	Освобождаются дети до 18 лет. Бизнес-туристам предоставляется 50%-я скидка. Для инвалидов применяется льготный тариф
Бад-Шандау	Санатории	1		Освобождаются: - дети до 16 лет; - инвалиды и их сопровождающие; - участники школьных экскурсий
	Остальные средства размещения	1,5/1	Высокий сезон (1.04–31.11) / низкий сезон (остальное время)	
Веймар	Отель до 49 номеров	1/0,75	Одноместный номер / коллективное размещение	Отсутствуют
	Отель от 50 номеров	2/1,5		

Источник: Составлена с использованием: Городской налог в городах Италии, Германии, Испании, Швейцарии, Нидерландах и др. странах // www.travel.ru/info/money/city_tax/

ный трансфер в аэропорт, а также поездки на общественном транспорте Libero в зоне 100–101 (центр Берна).

В США действует сложная система налогообложения туристов. Обычно тариф устанавливает и штат, и местные власти. Таким образом ставка суммируется. Локальный налог, как правило, тоже составной. Он включает в себя собственно налог на пребывание в городе (Occupancy Tax), а также другие сборы. Чаще всего применяется процентная система. Как правило, налог не включается в стоимость номера и оплачивается отдельно. В Сан-Франсиско суммарная ставка налога составляет 16,05%, в Калифорнии колеблется от 8 до 10% [1]. В Техасе ставка налога штата составляет 6% от стоимости номера, муниципалитеты также могут вводить свой собственный налог — до 7%. Таким образом, максимальная ставка — 13% от стоимости проживания. В Нью-Йорке ставка налога зависит от стоимости проживания и колеблется от 0,5 до 2 долл. в день. К этой сумме прибавляется 1,5 долл. за ночь (New York State Hotel Unit Fee), а также 5,875% от стоимости номера за ночь (Hotel Room Occupancy Tax Rate).

В Нидерландах городской налог взимается в самых крупных и наиболее популярных городах — Амстердаме, Роттердаме, Гааге, Делфте и ряде других городов. Он зависит от стоимости размещения и устанавливается тремя способами: 1) в процентном отношении к стоимости проживания (Амстердам (5,5%), Роттердам (4,5%); 2) в стоимостной форме (Гаага (от 1,27 до 4,76 евро), Лиссе (от 2,16 до 2,30 евро); 3) единая ставка (Делфт (2,4 евро)). В Гааге действуют льготы для лиц младше 15 лет, т. е. применяется специальный молодежный налог — 0,49 евро вне зависимости от типа размещения.

В Испании городской налог действует в Барселоне и других городах Каталонии. Он взимается в течение первых семи дней. Его размер зависит от звездности отеля и колеблется в Барселоне от 0,75 до 2,5 евро в день, в других городах Каталонии — от 0,5 до 2,5 евро. От его уплаты освобождаются дети до 16 лет.

Правительством Франции установлены рамки городского налога от 0,2 до 1,5 евро. Ставка налога устанавливается в зависимости от категории жилья и звездности отеля.

В Абхазии данный курортный сбор введен с 2006 г. в виде единовременного платежа сроком на три месяца, который составляет 30 руб. Плательщиками курортного сбора являются иностранные граждане и лица без гражданства, которые не имеют постоянной или временной прописки в республике. От уплаты курортного сбора освобождаются:

— дети в возрасте до 14 лет;

— инвалиды 1-й и 2-й групп и сопровождающие их лица;

— лица, пребывание которых в Республике Абхазия не связано с отдыхом (при условии наличия у лица документального подтверждения цели пребывания).

Все средства от уплаты сбора зачисляются в местный бюджет в размере 100%.

В Белоруссии курортный сбор составляет 1–3% от стоимости путевки в санатории, пансионате, базе отдыха [2]. Взимается он разово по приезду с отдыхающего в объект размещения за весь период.

С 2012 г. сбор введен в Узбекистане в размере двух долларов с каждого гостя страны. Уплачивают налог гостиницы и турфирмы.

В Казахстане существует два налога — гостиничный (распространяется на все некурорты) и курортный. Оба они взимаются администрациями гостиниц и направляются в местный бюджет. При этом суммы от сбора курортного налога направляются на курортную и природоохранную деятельность. В то же время от курортного налога освобождаются в том числе лица, прибывшие по путевкам и курсовкам в санатории, дома отдыха, пансионаты, лица, работающие в бюджетных организациях и прибывшие в курортные местности по служебной командировке, на учебу и на постоянное место жительства [3].

Список литературы

1. Городской налог в городах Италии, Германии, Испании, Швейцарии, Нидерландах и др. странах // www.travel.ru/info/money/city_tax/

2. Курортный сбор: что он собой представляет и зачем его хотят вернуть» // Бюджет: bujet.ru/ article/280723.php/
3. *Заславская Е. М.* Обложение физических лиц курортным (гостиничным, рекреационным) сбором (налогом) в правовой практике зарубежных стран // Налоги (газета). 2006. № 15.

О внедрении Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне (ГТО)»

Юдкин А. В., Калмыков Н. Н., Носов А. Г.

Развитие нормативно-правовой основы

Нормативно-правовую основу ГТО составили:

- Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 11.06.2014 № 540 «Об утверждении Положения о Всероссийском физкультурно-спортивном комплексе “Готов к труду и обороне (ГТО)”»;
- Приказ Минспорта России от 28.01.2016 № 54 «Об утверждении Порядка организации и проведения тестирования по выполнению нормативов испытаний (тестов) Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса “Готов к труду и обороне (ГТО)”» и ряд других актов.

Развитие нормативно-правовой основы организации ГТО предусмотрено планом мероприятий по поэтапному внедрению Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне (ГТО)», утвержденным Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.06.2014 № 1165-р. По состоянию на 1 сентября 2016 г. в части принятия необходимых нормативных правовых актов данный план выполняется на достаточном уровне.

Вместе с тем принятые нормативные правовые акты представляют собой разрозненные на различных уровнях юридической иерархии документы, во многом ориентированные на решение отдельных групп вопросов организации и проведения ГТО.

Целесообразно провести систематизацию норм об организации и проведении ГТО, в результате которой должен быть разработан единый нормативный документ, регулирующий все аспекты организации и проведения ГТО, включая:

- полномочия и направления работы федеральных органов исполнительной власти (Минспорт России, Минобразования России и др.);
- правовой статус центров тестирования;
- права и обязанности лиц, проходящих испытания (тесты);
- права и обязанности физкультурно-спортивных клубов и их объединений;
- требования к судейству и спортивной этике при проведении испытаний (тестов) ГТО;
- требования к подготовке и совершенствованию государственных требований (нормативов) ГТО;
- процедуры взаимодействия между лицами, проходящими испытания (тесты) и центрами тестирования;
- функционирование государственной информационной системы ГТО;
- публичная отчетность органов государственной власти, органов местного самоуправления и центров тестирования;
- особенности финансирования организации и проведения ГТО.

Статистическое наблюдение за организацией и проведением ГТО

По данным Правительства Российской Федерации, в 2015 г. проведено более 300 массовых физкультурных мероприятий среди всех возрастных и социальных групп населения. В 61 субъекте Федерации внедряется Всероссийский физкультурно-спортивный комплекс «Готов к труду и обороне (ГТО)»

(в 2014 г. — в 12 субъектах Федерации). В выполнении нормативов комплекса ГТО приняли участие 747,5 тыс. человек[1].

На сайте Министерства спорта Российской Федерации размещен ряд документов. В их числе положение о ВФСК ГТО, анализ норм сдачи ВСФК ГТО для различной категории граждан, итоги проведенных мероприятий, включая значимые научно-практические конференции. В документах достаточно подробно описаны цели и задачи комплекса, этапы и технологии его внедрения. Представлены промежуточные результаты работы в некоторых регионах (Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Свердловская область). Подчеркивая то, что уже сделано в ходе реализации проекта внедрения ВФСК ГТО, отмечают такие аспекты:

- закрепление понятия комплекса ГТО в государственных документах;
- включение таких тестов, как «Самозащита без оружия» и «Оказание первой помощи», в государственные требования по физической подготовке населения;
- формирование системы организации тестирования, ее структуризация в центры и места для тестирования ВСФК ГТО;
- включение тестовых мероприятий ВСФК ГТО в календарные планы спортивно-массовых и уже существующих физкультурно-спортивных мероприятий;
- обучение специалистов, осуществляющих тестирование на различных ступенях ВФСК ГТО (руководители, технические специалисты, судьи и волонтеры);
- определение перечня организаций, способных осуществлять на базе дополнительного образования подготовку необходимых кадров;
- учреждение на базе СГАФК (г. Смоленск) центра, осуществляющего информационную и методическую поддержку для обеспечения мониторинга получаемых в ходе тестирования показателей;
- подготовка проекта приказа для внесения в государственные требования по физической подготовке на-

[1] http://government.ru/orders/selection/406/22999/

селения изменений на основе проведенных исследований;
- увеличение субсидирования процесса внедрения ВСФК ГТО с 10,7 млн руб. в 2014 г. до 127,4 млн руб. в 2016 г.;
- автоматизация информационной системы комплекса ВФСК ГТО, позволяющая осуществлять электронное взаимодействие субъектов;
- популяризация комплекса в процессе его апробации, которая отражается в достаточно массовом участии населения (2014–2015 гг., около 5 млн чел.);
- проведение первого зачетного тестирования среди школьников, охватившее 11,7% общего количества детей;
- проведение практической проверки таких заинтересованных во внедрении комплекса сфер, как министерства спорта, здравоохранения, образования.

По итогам проведенной в 2015 г. декады, около 30 тыс. школьников (чуть меньше 5% участвующих в тестировании) успешно прошли тестирование. В документах также говорится о фестивале ГТО, проводившемся в городе Белгороде, о зимнем и летнем фестивалях комплекса ГТО-2016. Отмечаются возникшие трудности, в частности при выборе региональных образовательных организаций для тестирования населения.

В настоящее время проводится статистическое наблюдение за организацией и проведением ГТО, дополнен федеральный план статистических работ, утверждены формы статистического наблюдения.

Вместе с тем статистическая информация по состоянию на 1 сентября не опубликована на официальном сайте Росстата, а официальный информационный сайт ГТО — gto.ru — не позволяет получить необходимой информации в разрезе муниципальных образований, пройденных тестов, ступеней данных тестов, разделении на все учитываемые в ГТО возрастные группы, по финансированию организации и проведению тестирований ГТО и прочей информации.

На портале открытых данных Российской Федерации также представлена только валовая информация о зарегистри-

рованных в автоматизированной информационной системе ГТО гражданах.

В связи с этим необходимо разработать специальный отчетный раздел на официальном информационном сайте ГТО — gto.ru, — содержащий детализированную информацию о внедрении и современном состоянии ГТО в России, включая сведения о лицах, проходящих тестирование, центрах тестирования, результатах (в том числе с разделением по возрастным группам, видам спорта, присвоенным знакам ГТО), а также наличие разрезов вплоть до конкретных муниципальных образований.

Также целесообразно реализовать гео-информационную и статистическую привязку информации о ГТО — «Карту результатов ГТО», на которой граждане на основании открытого и свободного доступа смогут получить исчерпывающую информацию о состоянии ГТО в конкретных местностях.

Вместе с тем статистический учет результатов ГТО должен войти в перечень полномочий (обязанностей) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, за которые установлена персональная ответственность должностных лиц.

Целесообразно рассмотреть вопрос о введении онлайн-мониторинга за проведением ГТО, по результатам которого возможно получить информацию по состоянию на текущий момент в любом из вышеперечисленных разрезов.

Онлайн-мониторинг возможно организовать в соответствующем разделе ГАС «Управление», а также обеспечить представление валовых сведений о ГТО в информационной системе портала государственных программ РФ — programs.gov.ru — в рамках информации о государственной программе РФ «Развитие физической культуры и спорта».

Некоторые примечательные практики организации и проведения ГТО

Ежегодно возрастает количество участников движения ВФСК ГТО. В 2016 г. насчитывается 3 566 429 участников движения.

В 2016 г. прошел летний фестиваль Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне». Он проводился уже во второй раз. Каждая команда-участник представляла свой регион[1]. Осенний общемосковский фестиваль ГТО проводился уже три года подряд и собирал новых участников движения ВФСК «ГТО»[2].

В Санкт-Петербурге 10–11 сентября 2016 г. прошла ежегодная общественная акция «Выбираю спорт 2016!». На интерактивной площадке ВФСК ГТО гостям мероприятия была представлена возможность попробовать свои силы в выполнении нормативов по семи видам испытаний (тестов). В мероприятии приняли участие представители возрастных категорий с 6 до 59 лет. За два дня работы более 500 желающих поучаствовали в тестовом выполнении испытаний ВФСК ГТО[3].

Осенью 2016 г. в Рязанской области «во всех муниципальных образованиях, детско-юношеских спортивных школах и образовательных организациях Рязанской области прошла Всероссийская акция «Зарядка с чемпионом». 14 сентября «около 3000 студентов приобщились к здоровому образу жизни, выйдя на массовую зарядку»[4].

В честь Дня образования Краснодарского края 16 сентября «была развернута интерактивная площадка, посвященная ВФСК ГТО в Краснодарском крае, которая позволила каждому желающему получить всю необходимую информацию о выполнении испытаний на знак отличия, а также попробовать свои силы в рывке гири весом 16 кг[5] [10].

[1] http://gto.ru/news/27082016-ceremoniya-zakrytiya-letnego-festivalya-gto

[2] https://user.gto.ru/news/15092016-v-eti-vyhodnye-v-moskovskve-projdet-osennij-festival-gto

[3] https://user.gto.ru/news/12092016-v-sankt-peterburge-sostoyalas-obshestvennaya-akciya-vybirayu

[4] https://user.gto.ru/news/14092016-zaryadka-s-chempionom-v-podderzhku-gto-v-ryazani-na-zaryadku

[5] https://user.gto.ru/news/16092016-krasnodarskij-kraj-otmetil-svoj-79-j-den-rozhdeniya

В селе Кинель-Черкассы Самарской области команда воспитанников СП ДЮСШ ГБОУ СОШ № 2 «ОЦ» разработала и реализовала проект «Стань участником движения ГТО!». В декабре 2015 г. этот проект стал победителем областного этапа конкурса «Гражданин» и был рекомендован на участие в заочном этапе XVI Всероссийской акции «Я — гражданин России». Данная акция проводится в целях вовлечения обучающихся образовательных организаций в общественно-полезную социальную практику. С 26–28 августа 2016 г. в г. Москве состоялась защита проектов финалистов, по итогам которой проект Самарской области, связанный с пропагандой комплекса ГТО, занял третье место[1].

Всероссийский урок ГТО. В 2015 г. в ряде субъектов РФ был проведен Всероссийский урок ГТО, посвященный истории возрождения Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне».

В рамках данного урока рассматривались следующие вопросы:

- что такое ГТО?
- зарождение Всесоюзного физкультурного комплекса ГТО;
- становление и развитие Всесоюзного комплекса ГТО;
- воссоздание системы ГТО;
- государственные требования к уровню физической подготовленности населения при выполнении нормативов Всероссийского физкультурно-спортивного комплекса «Готов к труду и обороне (ГТО)».

Данный урок целесообразно тиражировать как регулярную практику проведения первого в учебном году урока физического воспитания, что позволит сориентировать обучающихся на дальнейшую сдачу ГТО.

ГТО для инвалидов. Отмечены случаи сдачи специализированных нормативов, аналогичных по своему устройству и содержанию с нормативами ГТО, спортсменами с ограниченными возможностями здоровья.

[1] https://gto.ru/news/02092016-proekt-kompleksa-gto-samarskoj-oblasti-prizyor-xvi-vserossij

Данная практика нуждается в легализации на федеральном уровне путем доработки нормативов ГТО и введения специальной ступени и блока нормативов ГТО для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Введение нормативов ГТО для лиц с ограниченными возможностями здоровья и проведение испытаний (тестов) ГТО позволят не только популяризировать физическую культуру и спорт в обществе в целом, но и обеспечить социализацию инвалидов и ресоциализацию лиц, недавно получивших инвалидность.

Общественное обсуждение нормативов ГТО. В работе Минспорта России имеется практика общественного обсуждения новой редакции нормативов ГТО в 2016 г. Данная практика может быть расширена путем организации на базе официального информационного сайте ГТО — gto.ru — регулярного опроса мнения граждан об организации и проведении ГТО, а также формулирования предложений граждан по включению в программу ГТО новых видов спорта.

Возможно использование механизма общественного обсуждения нормативов ГТО при разработке специальных региональных программ ГТО, форумов и иных массовых мероприятий в рамках пропаганды ГТО.

Кроме того, механизм общественного обсуждения посредством официального информационного сайта ГТО — gto.ru — может быть использован для проведения регулярного опроса граждан по оценке роли и значения ГТО для массового спорта и развития физической культуры, а также оценке качества организации и проведения ГТО.

О возможном формировании механизма общественной оценки качества организации и проведения ГТО

ГТО необходимо рассматривать также с позиции обеспечения общественных интересов и удовлетворения общественных потребностей в развитии физической культуры и массового спорта, поддержания здорового образа жизни.

Учитывая, что создание и обеспечение деятельности центров тестирования, поддержка мероприятий по организации и проведению ГТО, пропаганде ГТО и здорового образа жизни осуществляется на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, а также на добровольные взносы граждан, то возможно сформировать механизм общественной (независимой) оценки организации и проведения ГТО в субъектах Российской Федерации.

Такая оценка позволит учесть потребности в дисциплинах ГТО, демографические особенности потенциального и действующего состава лиц, участвующих в ГТО, определить потребности в размещении центров тестирования, спортивном инвентаре, а также оценить эффективность работы по пропаганде здорового образа жизни в целом и ГТО в частности.

Предложения по развитию системы организации и проведения ГТО

Проведенный анализ системы организации и проведения ГТО позволяет сформулировать следующие предложения:

1. Целесообразно провести систематизацию норм об организации и проведении ГТО, в результате которой должен быть разработан единый нормативный документ, регулирующий все аспекты организации и проведения ГТО, включая:

- полномочия и направления работы федеральных органов исполнительной власти (Минспорт России, Минобразования России и др.);
- правовой статус центров тестирования;
- права и обязанности лиц, проходящих испытания (тесты);
- права и обязанности физкультурно-спортивных клубов и их объединений;
- требования к судейству и спортивной этике при проведении испытаний (тестов) ГТО;
- требования к подготовке и совершенствованию государственных требований (нормативов) ГТО;
- процедуры взаимодействия между лицами, проходящими испытания (тесты), и центрами тестирования;

– функционирование государственной информационной системы ГТО;
– публичная отчетность органов государственной власти, органов местного самоуправления и центров тестирования;
– особенности финансирования организации и проведения ГТО.

2. Разработать специальный отчетный раздел на официальном информационном сайте ГТО — gto.ru, — содержащий детализированную и актуальную на текущий момент информацию о внедрении и современном состоянии ГТО в России, включая сведения о лицах, проходящих тестирование, центрах тестирования, результатах (в том числе с разделением по возрастным группам, видам спорта, присвоенным знакам ГТО), а также наличие разрезов вплоть до конкретных муниципальных образований.

Также в данном разделе необходимо реализовать гео-информационную и статистическую привязки информации о ГТО — «Карту результатов ГТО», на которой граждане на основании открытого и свободного доступа смогут получить исчерпывающую информацию о состоянии ГТО в конкретных местностях.

3. Установить персональную ответственность должностных лиц за своевременное и полное представление информации об организации и проведении ГТО.

4. Обеспечить представление валовых сведений о ГТО в информационной системе портала государственных программ РФ — programs.gov.ru — в рамках информации о государственной программе РФ «Развитие физической культуры и спорта».

5. Сформировать механизм общественной (независимой) оценки организации и проведения ГТО в субъектах Российской Федерации в целях учета потребности в дисциплинах ГТО, демографических особенностей потенциального и действующего состава лиц, участвующих в ГТО, определения потребности в размещении центров тестирования, спортивном инвентаре, а также оценки эффективности работы по пропаганде здорового образа жизни в целом и ГТО в частности.

6. Ряд экспертов считают необходимым рассмотреть следующие практики:

– проведение урока ГТО в рамках первого в учебном году урока физического воспитания;
– легализация на федеральном уровне путем доработки нормативов ГТО и введения специальной ступени и блока нормативов ГТО для лиц с ограниченными возможностями здоровья;
– организация на базе официального информационного сайта ГТО — gto.ru — регулярного опроса мнения граждан об организации и проведении ГТО, а также формулирования предложений граждан по включению в программу ГТО новых видов спорта.

Устойчивое социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации: предложения и рекомендации

Зубаревич Н. В., Цепилова Е. С., Климанов В. В., Калмыков Н. Н., Корниенко Н. Ю., Журба В., Брязгина Е., Балобанов А. Е., Аксененко А. В., Карцев Б. В., Воротников А. М., Савченко А. Б., Скорых Н. Н., Полозков М. Г., Папело В. Н., Ковтун Б. А., Голошевская А. Н., Свищева В. А., Мошкова Т. Г., Сатырь Т. С.

Повышение эффективности бюджетных расходов и межбюджетных трансфертов

1. Рассмотреть целесообразность снижения требований по обязательному выполнению указов Президента в части повышения заработных плат работников бюджетного сектора в условиях кризиса и дефицита бюджетных ресурсов. Обновить методики расчета заработных плат и их показате-

лей (предыдущий анализ методики обеспечил обоснование к корректировке измеряемых показателей на 13%).

2. Определить меры по сокращению межбюджетных средств, в том числе по статье «Иные межбюджетные трансферты», а выделение дотаций на сбалансированность увязать с решением проблемы долга при выполнении регионами обязательств по оптимизации расходов.

3. При распределении дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности распределять без сохранения резервов не только очередной финансовый 2017 г., но и плановый период 2018 и 2019 г. для полного планирования расходов бюджетов субъектов Федерации в рамках трехлетних бюджетов.

4. Осуществить распределение дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации на 2017–2019 гг. в полном объеме на стадии формирования проекта федерального бюджета 2017–2019 гг. Минфином России, а не в ходе его исполнения.

5. С целью совершенствования правил формирования, предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации предлагаем внести изменения в порядок предоставления субсидий из федерального бюджета, а именно:

- отменить в качестве условия для предоставления субсидий обязательного уровня софинансирования;
- учитывать при распределении субсидий между субъектами Российской Федерации уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации;
- увязать показатели результативности предоставления субсидий с соответствующими целевыми показателями и индикаторами государственных программ.

6. Повысить эффективность использования финансовых ресурсов, предусмотренных в региональном бюджете, на поэтапное повышение заработной платы отдельным категориям работников бюджетной сферы. Этому будет способствовать реализация порядка, предусматривающего резервирование бюджетных ассигнований в IV квартале текущего финансового года, и по мере роста средней заработной платы по экономике в регионе — увеличение бюджетных

ассигнований на соответствующий период текущего года путем перераспределения зарезервированных средств на эти цели.

7. Ввести и закрепить нормативным правовым актом Правительства России формулу определения максимальной процентной ставки кредитования субъекта Российской Федерации (муниципалитета) ведущими кредитными организациями с государственным участием (ОАО «Банк ВТБ», ОАО «Россельхозбанк», ОАО «Сбербанк России» и ОАО «Газпромбанк»): уровень ключевой ставки Банка России (по состоянию на 06.08.2016 10,5% годовых) + максимальный размер маржи (2,5% годовых).

8. Необходимо продолжать практику перевода задолженности субъектов России коммерческим банкам в долг федеральному бюджету на условиях снижения процентной ставки для снижения долговой нагрузки на региональные бюджеты.

9. Повышение эффективности предоставляемых межбюджетных трансфертов местным бюджетам:

– предоставление межбюджетных субсидий бюджетам муниципальных образований при условии наличия неиспользованных остатков субсидий в размере, не превышающем 5% от годового назначения, либо их полного отсутствия;
– внедрение нового механизма предоставления межбюджетных трансфертов в пределах суммы, необходимой для оплаты денежных обязательств по расходам получателей средств местного бюджета;
– необходима обязательность оценки главными распорядителями бюджетных средств эффективности использования органами местного самоуправления целевых межбюджетных трансфертов, включая субвенции, для принятия решения о продолжении их предоставления в плановом периоде.

10. Рассмотреть возможность выделения региональных и муниципальных облигаций преимущественно целевого назначения для возможного сокращения расходов по финансированию региональных проектов.

11. Определить пилотный проект по внедрению системы бюджетирования на нулевой основе (zero-based budgeting). ZBB позволяет уйти от составления бюджета с ненулевого уровня, логически обосновывает сокращение бюджета, может использоваться для централизации принятия решений по бюджету, эффективен для перераспределения ресурсов внутри отделов (ведомств), не мешает использованию других подходов по выравниванию бюджета.

12. Новая редакция проекта Бюджетного кодекса Российской Федерации содержит новые правила проектного финансирования. Представляется, что эти нормы нужно ввести в действующую редакцию как можно скорее. Значительные потери бюджетных средств наблюдаются при проектном финансировании на этапе разработки проектной документации, что по цене весьма значительные средства. По экспертной оценке, порядка 20% расходов на проектную документацию тратятся безрезультативно. Таким образом, должны быть разработаны и внедрены новые подходы к принятию решений о строительстве и реконструкции региональных объектов собственности и условиях их финансирования за счет региональных бюджетов. Такие меры должны пресечь подобные случаи, когда вместо ФОКа построен частный рынок, при этом расходы на документацию и часть коммуникаций профинансированы за счет бюджета.

13. Обновить методики бюджетного планирования в части привлечения заемных ресурсов. Для закредитованных регионов необходимо долг разделить на две группы. Для «сложных» регионов следует ограничить привлечение нецелевого долга и ввести строгий контроль за использованием целевого с оценкой результативности и эффективности расходов за счет заемных средств.

14. Провести индексацию объема фонда финансовой поддержки регионов на индекс-дефлятор.

15. Наделение ответственных исполнителей государственных программ возможностями перераспределения бюджетных ассигнований при исполнении бюджета.

16. Консолидировать субсидии в единую субсидию в рамках одного федерального ведомства, являющегося ответ-

ственным исполнителем государственной программы, и утверждение распределения указанных субсидий в федеральном законе о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

17. Распределить все субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках государственных программ законом о федеральном бюджете.

18. Осуществить переход на единую субвенцию на уровне субъектов Российской Федерации с целью обеспечения самостоятельности в определении объема расходования средств по каждому передаваемому полномочию. При этом эффективность использования будет измеряться степенью достижения целевых показателей государственных программ.

19. Необходимо довести официальную информацию по распределению объемов, входящих в состав единой субвенции отдельных составных трансфертов, чтобы расходы бюджетов субъектов Российской Федерации, осуществляемые за счет средств единой субвенции, соответствовали расчетным объемам отдельных видов субвенций. Утверждение механизма перенаправления средств из одного вида субвенции на другой в случае возникновения экономии. Совершенствование механизма предоставления субвенций.

20. Учет результатов оценки эффективности при планировании бюджетных ассигнований учреждения в целом для назначения стимулирующих выплат сотрудникам.

21. Предоставить бюджетные средства в форме субсидий на формирование инфраструктуры на возмещение недополученных доходов в связи с производством товаров, выполнением работ, оказанием услуг.

22. Увеличить долю дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности в общем объеме межбюджетных трансфертов при сокращении доли иных межбюджетных трансфертов.

23. Инициативное бюджетирование — совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе, практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также в последующем контроле за реализацией отобранных проектов. Реализа-

ция проектов осуществляется на основе софинансирования с привлечением не только средств бюджетов различных уровней, но и средств жителей и предприятий, расположенных на соответствующей территории.

24. Предлагаем увеличить объем ресурсов федерального бюджета, направляемых на предоставление бюджетных кредитов субъектам Российской Федерации, обеспечение замещения привлеченных кредитов кредитных организаций с целью снижения прямых расходов на обслуживание долга: лимит предоставления бюджетных кредитов на 2017 г. запланировать в сумме 500 млрд руб. (в 2015 и 2016 гг. — 310 млрд руб., реально их выделяют 180–190 млрд с учетом возврата кредитов за предыдущие периоды), продлить сроки бюджетного кредитования с трех до семи лет.

25. Рассмотреть целесообразность утверждения методики вертикального выравнивания бюджетной обеспеченности всех публично-правовых образований: федеральный и региональный уровни власти. В случае невозможности реализации подхода вертикального выравнивания реализовать принцип «бюджетного маневра» в пользу нецелевых межбюджетных трансфертов с 2017 г., проведя опережающую индексацию общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации на 10% к уровню 2016 г. за счет уменьшения непервоочередных и (или) неэффективных расходов федерального бюджета.

26. По результатам оценок и проверок регулярно и своевременно вносить предложения по принятию решений о сокращении (приостановлении) предоставления межбюджетных трансфертов, по оптимизации расходных обязательств высокодотационных регионов, по совершенствованию мер, реализуемых высокодотационными регионами, по наращиванию собственной доходной базы.

27. Совершенствование механизма финансирования государственных учреждений, оценки эффективности их деятельности. Целесообразно проработать механизм предоставления учреждениям объема финансового ресурса в размере не более 25% от годового объема субсидии с начала года, а на последующие кварталы — исходя из фактически оказан-

ных услуг в предыдущем квартале, и оценить возможность частичного или полного возврата субсидии, если государственное задание не выполнено либо выполнено частично, в соответствии с отчетом по итогам года. При этом учесть, что оценочными критериями также являются и показатели выполнения государственного задания в рамках запланированной стоимости единицы оказания услуги, и по натуральным показателям, и по соблюдению стандартов качества.

28. Отказ от коммерческих кредитов в пользу более дешевых бюджетных.

Экономика социальной сферы

1. Проработать возможность корректировки финансирования учреждений, оказывающих социальные услуги, на основе результатов оценки качества их деятельности и рейтингов этих учреждений. Учреждения, занявшие первые позиции в рейтингах, получат дополнительные гранты на развитие успешных имеющихся практик и повышение эффективности деятельности. Учреждения, находящиеся на последних строках рейтингов, должны переходить на более жесткую систему финансовой отчетности. При рейтинговании регионов по эффективности работы отдельных типов учреждений: регионы с лучшими практиками должны получать гранты на распространение практик с обязательной консультацией других регионов; регионы с худшими — переходить на строгий контроль расходных средств, а также отчитываться об организационных мерах, принятых по результатам.

2. В части всех социальных программ интегрирование всех государственных региональных программ с независимой системой оценки качества предоставления социальных услуг в России. Как следствие, вопросы влияния результатов этой оценки на перераспределение региональных социальных обязательств (делаем федеральную оценку и таким образом воздействуем на состояние региональных социальных программ).

3. На практике реализовать право регионов по ограничению мер социальной поддержки и их установлению исходя

из критериев нуждаемости, поручив профильным министерствам подготовить законодательную инициативу Правительства Российской Федерации по исключению ст. 153 Федерального закона от 22.08.2004 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» одновременно с проектом федерального бюджета на 2017–2019 гг.

Ввести единообразное распределение субсидий субъектам России федеральными министерствами на основе уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, численности населения (отдельных групп населения — конечных получателей социальных услуг) в субъекте Российской Федерации и (или) количественной оценки затрат на реализацию соответствующих мероприятий (строительство объектов) в субъекте Российской Федерации, исключив случаи механического определения уровня софинансирования (30%) для всех территорий.

Рассмотреть возможность создания единого реестра данных для управления рисками о потреблении россиянами лекарств. Это позволит получать данные о потребностях в лекарствах в режиме онлайн, при этом сами данные могут быть использованы для планирования и контроля госзакупок лекарств и вовлечения страховых компаний в их софинансирование. Также новая система может быть использована для введения мотивирующих соплатежей за лекарства для групп риска — и упреждающей профилактики заболеваний, лечение которых стоит слишком дорого. Система позволит не только более точно рассчитывать потребность в лекарствах на будущий год, но и предсказывать рост заболеваемости. Например, более точно отслеживать ежегодные эпидемии гриппа по числу тех, кто получил рецепт на соответствующие препараты.

4. Установление моратория на установление новых расходных обязательств субъектов Российской Федерации и муниципальных образований без их финансового обеспечения (уплата капитального ремонта жилого фонда пенсионерами, продление действия материнского капитала за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и др.).

5. Унификация и законодательное закрепление всех видов социальных выплат и льгот, предусмотренных отдельным категориям граждан в увязке с принципами адресности и нуждаемости.

6. Изменение порядка определения численности неработающего населения и сроков учета численности неработающего населения с целью оптимизации расходов, направляемых в систему ОМС в части взносов за неработающее население.

7. Инициировать проведение конкурса специальных проектов по социально-экономическому развитию в конкретных субъектах Российской Федерации в формате сбора инициатив по более эффективному формату управления бюджетом региона (по аналогии с проектом «Лучшие практики в сфере культуры» Министерства культуры Российской Федерации).

8. Определить регионы с наибольшими рисками для реализации пилотных проектов в сфере социально-экономического развития: применение специальных мер по развитию предпринимательства и самозанятости (введение уроков предпринимательства в школах, вузах); подготовка проектов государственных франшиз (типовых проектов); пилотирование мер поддержки региональных продуктов питания; пилотирование независимой оценки качества предоставления социальных услуг; проекты по повышению туристической привлекательности за счет культурного наследия и планов (ТОР для культуры и туризма) и др.

Региональное управление

1. Подготовить проведение конкурса организационно-управленческих мероприятий с обязательным участием каждого региона на отбор кандидатов на освоение территорий

Дальнего Востока. Каждому региону обеспечить не менее 1000 человек в соответствии с критериями, включающими отсутствие доходной текущей занятости или перспектив занятости. Это позволит обеспечить перенаселение с территорий, что снизит социальную напряженность в регионах.

2. Рассмотреть возможность проведения крупного социологического исследования или регионального референдума по ключевым вопросам, когда на обсуждение выносится вопрос выбора или иного приоритета. Это позволит обеспечить вовлечение граждан (при выработке решений и при контроле) и реальную поддержку населением сложных решений.

3. Обеспечить внедрение в ключевые региональные программы развития не только экономических показателей, но и мнение целевых референтных групп, на которые направлены мероприятия региональных программ. Предусмотреть централизацию оценки по типовым базовым направлениям так, чтобы проведение оценки не зависело от региональных властей.

4. Рассмотреть целесообразность внедрения «тройственной» экспертизы региональных программ и их бюджетов: общественная, внешняя экспертная и межрегиональная (перекрестная). Введение перекрестной экспертизы региональных программ предполагает передачу программы не менее чем трем регионам для проведения оценки и экспертизы с целью повышения качества программ и обмена опытом между регионами.

5. Рассмотреть возможность введения независимой фигуры в проблемных регионах, отвечающей за интенсификацию межрегионального сотрудничества, инвестиционную привлекательность, экономическое развитие, которая будет назначаться из центра, в случае наступления определенных критических условий. Фигуру целесообразно оформить в статусе вице-губернатора, из центра, но при обязательном согласовании с региональной властью. Рекомендуется рассмотреть возможность назначения лиц из президентского резерва.

6. Обеспечить строгое выполнение планов закупок в регионе, публичное представление изменений, вносимых в него.

План закупок должен быть структурирован для удобства пользования внешним пользователям — необходимо уточнить требования к выполнению планов и публичному размещению их не только на сайте госсзакупок, но и проводить рассылку по электронной почте для ранее участвовавших в закупках организаций. Данная мера будет способствовать развитию конкуренции.

7. Провести аудит качества статистики, предоставляемой региональными властями при обосновании тех или иных программ. Ввести ужесточение ответственности за недостоверную неточную статистику, используемую при принятии решений системы государственного управления. Определить процедуру обновления бюджетов государственных региональных программ в случае выявления недостоверных данных, на которые опираются те или иные государственные региональные программы или региональные бюджеты. Включать статистику по результатам реализации майских указов и эффективности принимаемых мер.

8. Необходима децентрализация на двух уровнях: а) Федерация — субъекты; б) субъекты — муниципалитеты (в первую очередь — города, сначала крупные). Для движения в этом направлении нужно формировать «институты доверия» / разработки должны быть совместными (включать представителей разных уровней и вестись в формате диалога). Федеральные округа должны быть методическими центрами, а не органами управления развитием регионов. Нужно возвращаться к традиционной проблеме разграничения предметов ведения и полномочий, а также бюджетного обеспечения их реализации.

9. Необходимо специальное внимание к проблематике стратегий и программ развития разного уровня; ключевыми здесь являются вопросы: а) качества (включая набирающую популярность проблематику разворачивания проектного управления); б) организация взаимосвязи документов разного уровня. Здесь важен вопрос бюджетного обеспечения программных методов управления региональным развитием (в частности, оценка эффективности: а) реализации; б) бюджетного планирования). Важно различать программы

разного типа: а) территориального развития / жизнеобеспечения; б) инновационного развития. Нужна работа в направлении разворачивания систем показателей регионального развития.

10. Стимулировать развитие малого предпринимательства. В целях реализации предоставленных федеральным законодательством субъектам Федерации полномочий внесены изменения в патентную систему налогообложения, учитывающие территориальные особенности ведения предпринимательской деятельности на территории регионов и устанавливающие дополнительную дифференциацию потенциально возможного дохода по отдельным видам деятельности. Для впервые зарегистрированных на упрощенной и патентной системах налогообложения индивидуальных предпринимателей, осуществляющих предпринимательскую деятельность в производственной, социальной и научной сферах, установлена нулевая налоговая ставка («налоговые каникулы»).

11. Рассмотреть возможность исключения из предметов ведения субъектов Российской Федерации и норм отраслевого законодательства полномочий органов государственной власти регионов, которые также финансируются из федерального бюджета (административные расходы по обеспечению деятельности мировых судов, полномочия в сфере гражданской защиты и пожарной безопасности и др.).

12. Ввести персональную ответственность за реализацию региональной стратегии со стороны первых лиц региона, их вовлеченность в процесс разработки, понимание самого документа и полное внутреннее с ним согласие. Для остальных чиновников-отраслевиков — введение экзамена на знание стратегии.

13. Формирование дорожного фонда региона должно осуществляться на уровне планируемых доходных источников фонда, без учета части общих доходов регионального бюджета; затраты сверх имеющегося бюджета — осуществляться по целевым заявкам. Актуальной остается задача для органов местного самоуправления по оформлению бесхозных дорог в муниципальную собственность, что позволит увеличить доходы от акцизов на топливо, поступающих в муници-

пальные дорожные фонды на развитие и обслуживание дорожной сети на территории муниципальных образований.

14. Рассмотреть возможность расширения перечня направлений использования средств региональных и муниципальных дорожных фондов за счет возможности осуществления расходов на фото-видеофиксацию нарушений правил дорожного движения, благоустройство прилегающих к дорогам территорий.

15. Рассмотреть возможность введения контрактации жизненного цикла. Строительство и эксплуатация объектов транспортной инфраструктуры на их основе позволят повысить заинтересованность подрядчика в эффективности проектных решений, качестве строительства и применении более современных технологий и материалов, поскольку именно ему придется нести издержки по их дальнейшей эксплуатации или же выплачивать неустойку за некачественное выполнение работ. Предлагаемая модель внедрения механизмов государственно-частного партнерства не подменяет сложившуюся системы дорожных фондов, а лишь дополняет ее.

16. Оказывать государственную поддержку агропромышленному комплексу с минимальным влиянием на бюджетные характеристики исходя из просчитываемого эффекта от финансовых вложений и сокращения направлений финансирования, не имеющих расчетных показателей результата. Уход от прямого субсидирования затрат возможен путем стимулирования получателей субсидий к привлечению кредитных ресурсов через компенсацию части процентной ставки по привлеченным кредитам. Резервом в данном направлении является частичная или полная замена финансового поощрения (премирования) хозяйствующих субъектов в пользу субсидий на развитие производства.

17. Поддержка промышленности, инвестиций и предпринимательства. В секторе малого и среднего предпринимательства целесообразно на практике реализовать комплекс мер, направленных на повышение степени отдачи от областных и федеральных субсидий, среди которых можно рассматривать диверсификацию существующих мер государственной поддержки с учетом реально существующих

потребностей в развитии отдельно взятых отраслей, а также с учетом получения максимально возможного эффекта от используемых государственных ресурсов с приоритетом на самоокупаемость созданных объектов инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства. При выработке новых либо преобразовании действующих мер господдержки следует уделять внимание вопросу социального партнерства бизнеса.

18. Добавить в KPI региональных властей «активность и успешность» в получении федеральных мер поддержки («быстрые победы»).

19. Рассмотреть необходимость создания центра развития моногородов (экспертного центра-акселератора), в компетенцию которого будут входить:

- аудит ресурсов моногорода;
- определение рынков продукции, на которых моногород может конкурировать;
- определение конкретных перспективных ниш;
- привлечение и подготовка предпринимателей-менеджеров, способных создать предприятия в моногородах;
- обеспечение необходимой инфраструктуры и бизнес-климата;
- акселерация инвестиционных проектов;
- поддержка сбыта продукции.

20. Предоставление сельскохозяйственного участка для ведения фермерской / сельскохозяйственной деятельности (размер — 1 га) либо сельскохозяйственного участка с возможностью перевода этого участка в другую категорию (размер — 1–2 га). Предоставление дотаций на строительство жилья, выделение грантов на бизнес-проекты в пределах территорий, перспективных для заселения. Выделение участков в пределах 100–200 км от областных городов, 300 км от городских агломераций. Рассмотреть возможность введения ограничения на предоставление данной земли в формате родовых поместий без права перепродажи или бесхозного владения.

21. Сохранение моногородов, расположенных в Центральной России и отнесенных к историческим городам. Меропри-

ятия: модернизация дорожной инфраструктуры для улучшения транспортной доступности; создание льготных условий для ведения бизнеса (промышленностью, туристической деятельностью, товарным сельским хозяйством) — создание специального налогового режима, распространяющегося на территорию поселения и территорию, расположенную в радиусе 3–5 км от поселения; выделение субсидий и грантов для предпринимателей; модернизация социальной инфраструктуры; PR туристического потенциала на федеральных и межрегиональных мероприятиях.

22. Развитие промышленности в моногороде. Перспективным может оказаться: создание индустриальных и технопарков на льготных условиях на территории моногорода:

- создание ТОРов;
- развитие инновационной составляющей за счет привлечения иностранных компаний, владеющих технологией;
- стимулирование местного населения к предпринимательству за счет дополнительных льготных условий;
- разработка стратегии развития каждого моногорода;
- создание ассоциации моногородов, позволяющей контролировать их развитие, обмениваться опытом и проч.

23. Поручить регионам определить не менее трех ключевых продуктов питания, которые будут позиционировать и представлять регион на международных и межрегиональных рынках.

24. В соответствии с требованиями ЮНЕСКО каждый объект культурного наследия обязан разработать план управления объектом культурного наследия, в том числе в части взаимодействия с бизнесом и рассмотрения вопросов инвестиций. Данная мера может способствовать региональному развитию. Если нет возможности развивать в целом конкретный регион с точки зрения туристической привлекательности, то стоит сфокусировать усилия на конкретных двух–трех объектах как неких «идеях» региона с точки зрения культуры. Во многих регионах имеются те объекты культурного наследия, которые сейчас недостаточно широко популяризированы. Это может быть одним из способов

привлечения средств и финансов, но через конкретные пилотные проекты.

25. Необходимо уделить внимание проблематике стратегий и программ развития разного уровня; ключевыми здесь являются вопросы а) качества (включая набирающую популярность проблематику разворачивания проектного управления); б) организации взаимосвязи документов разного уровня. Здесь также важен вопрос бюджетного обеспечения программных методов управления региональным развитием (в частности, оценка эффективности а) реализации; б) бюджетного планирования). Важно различать программы разного типа: а) территориального развития / жизнеобеспечения; б) инновационного развития. Нужна работа в направлении разворачивания систем показателей регионального развития.

26. Развитие межрегиональных инвестиционных кластеров во взаимосвязи между несколькими регионами, а не выстраивание с нуля в каждом из регионов всей цепочки. Построение сети инновационных парков. Создание региональных инвестиционных фондов для реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах ГЧП.

27. Создание совместных проектов регионов Российской Федерации в сфере развития агропромышленного комплекса, жилищно-коммунального хозяйства, промышленности, энергосбережения, образования, культуры и туризма, импортозамещения.

28. Создание потребительских карт субъектов России, содержащих данные о структуре регионального производства и потреблении товаров, работ, услуг. Перевод информации в открытые данные для бизнеса.

Налоги и сборы

1. Усилить налоговое администрирование региональных и местных налогов, в частности стимулирование регионов; переходить на взимание налога на имущество физических лиц с кадастровой стоимости, которая приближена к рыночной, а не к инвентаризационной.

2. Рекомендуется скорректировать применение вычета 50 кв. м для жилых домов исходя из возможных вариантов:

1) уменьшить размер вычета до 30 кв. м в целях распределения налоговой нагрузки на большее количество граждан, тем самым повысив справедливость распределения налогового бремени;
2) размер вычета определять не величиной кадастровой стоимости 50 кв. м общей площади жилого дома, а величиной средней кадастровой стоимости 50 кв. м жилого дома в муниципальном образовании (городском или сельском поселении);
3) ввести повышенный размер вычета для больших семей, многодетных семей в зависимости от количества проживающих (зарегистрированных) граждан и (или) количества проживающих (зарегистрированных) детей.

3. Для целей налогообложения рыночная стоимость должна оцениваться с выделением «в том числе НДС» (кадастровая стоимость не включает НДС).

4. Внесение точечных изменений в законодательство Российской Федерации в части налогообложения нематериальных активов и цифровой экономики. Выделение для целей исчисления налога на прибыль дохода от роялти в отдельную налоговую базу для резидентов. Снижение ставки налога на прибыль в отношении доходов от роялти для резидентов. Ввести в налоговое законодательство новый правовой институт — «цифровые продукты». Приравнять к регулярно доступной постоянной базе для целей осуществления деятельности физических лиц по оказанию независимых личных услуг регулярные цифровые поставки цифровых продуктов.

5. Реализовать модели государственного участия в поддержке цифровой экономики на базе поддержки развития благоприятных институциональных условий и закрепить в программе развития цифровой экономики. Изменение системы налогообложения с акцентом на налогообложение потребителей в рамках цифровой экономики и стимулирование создания и использования нематериальных активов

в России. Цифровая экономика должна стать инструментом продвижения российских товаров и услуг на международных рынках.

6. Провести работу по аудиту эффективности льгот по региональным местным налогам и выделить неэффективные, требующие отмены.

7. Усилить работу с налогоплательщиками по выходу микропредприятий из «тени», одновременно заявив целевую амнистию по конкретным секторам экономики, проведя информационные кампании и назначив срок суровой проверки в данных секторах. Привлечь отраслевые ассоциации, а также профсоюзы.

8. Внести изменения в части введения положения об использовании при расчете налогового потенциала сведений о суммах начисленных налогов по отчетности Федеральной налоговой службы (форма 1-НМ для налога на имущество организаций, налога на добычу полезных ископаемых и акцизов на алкогольную продукцию; форма 5-НДФЛ для налога на доходы физических лиц).

9. Применить меры по совершенствованию методики предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов, внесению изменений в части изменения налогового потенциала субъектов, с территории которых перечисление в федеральный бюджет налоговых доходов превышает среднероссийский показатель, сложившийся в отчетном финансовом году, и бюджетная обеспеченность которых остается ниже среднероссийского уровня.

10. Провести оценку эффективности предоставленных налоговых льгот:

1) создание условий для образования новых предприятий промышленности. Решение данной задачи предполагается за счет реализации права субъектов Федерации по снижению ставки налога на прибыль организаций для вновь создаваемых предприятий промышленности («гринфилды»);
2) создание условий для развития малого и среднего предпринимательства через специальные налоговые режимы:

На уровне законодательства региона:

- установить размер и дифференциацию потенциально возможного дохода для индивидуальных предпринимателей по расширенному перечню видов деятельности, в отношении которых может применяться патентная система налогообложения;
- принять решение о целесообразности распространения права на применение двухлетних «налоговых каникул» по упрощенной системе налогообложения и патентной системе налогообложения на деятельность в сфере бытовых услуг;
- определить параметры и условия установления пониженной ставки налога для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения, в пределах, установленных Налоговым кодексом РФ, в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности;
- определить параметры патентной системы налогообложения для самозанятых физических лиц в рамках предоставленных полномочий;

На уровне решений представительных органов муниципальных образований:

- определить параметры и условия снижения ставки единого налога на вмененный доход с 15 до 7,5% в зависимости от категорий налогоплательщиков и видов предпринимательской деятельности;

3) актуализация налогообложения имущества;
4) установление новых налоговых льгот должно осуществляться на определенный срок, а решение об их возможном продлении должно быть принято только после проведения анализа эффективности по итогам их применения.

Иные меры

1. Повысить эффективности деятельности государственных и ведомственных программ. Охват расходов бюджетов показателями государственных и ведомственных программ

должен составить не менее 70%. Повышение эффективности их реализации продолжить по следующим направлениям:

- обязательное отражение в государственных программах показателей иных стратегических документов и их целевых значений, что обеспечит полное соответствие государственных программ приоритетам государственной политики;
- обеспечение полноты отражения всего комплекса мер и инструментов государственной политики (налоговых льгот, мер тарифного регулирования, нормативного регулирования, участия в управлении организациями и предприятиями);
- сокращение сроков согласования, в том числе при внесении изменений в государственные программы;
- принятие решений о целесообразности финансирования на основании подведенных итогов.

2. Разделение показателей государственной программы на «непосредственные» и «конечные». «Непосредственные» характеризуют результаты использования ресурсов, «конечные» — общественно значимый социально-экономический эффект. Подобное деление важно для проведения оценки, потому что в отдельных случаях характеризовать показатели «конечного» результата еще может быть рано, а «непосредственных» временами мы еще и не достигаем.

3. Обеспечить комплексную оценку результатов деятельности областных исполнительных органов власти путем организации и проведения внутреннего финансового контроля и внутреннего финансового аудита.

4. Проведение по итогам отчетного финансового года в срок до 1 мая текущего финансового года оценки эффективности реализации плана мероприятий по повышению эффективности использования бюджетных средств и увеличению поступлений налоговых и неналоговых доходов бюджета субъекта Российской Федерации. В случае выполнения менее 15% целевых показателей указанного плана следует считать его реализацию неудовлетворительной, в связи с чем подготовить рекомендации органам государственной власти субъектов Российской Федерации по изменению указанного

плана в части утверждения дополнительных мероприятий, направленных на достижение целевых показателей.

5. Рассмотреть возможность внесения показателей оценки эффективности деятельности губернаторов, взаимосвязанных с сокращением бюджетного дефицита и показателями государственного (муниципального) долга.

Сведения об авторах

Абашева Н. С., канд. экон. наук, зав. кафедрой экономики и управления Кировского филиала РАНХиГС

Акьюлов Р. И., д-р экон. наук, проф. кафедры экономики и управления Уральского института РАНХиГС

Алисенов А. С., канд. экон. наук, доцент кафедры экономики и финансов факультета ФЭСН РАНХиГС

Алихаджиева А. С., канд. юрид. наук, доц. кафедры конституционного и международного права Поволжского института управления им. П. А. Столыпина

Аллагулов А. М., д-р пед. наук, зав. кафедрой гуманитарных и социально-экономических дисциплин Оренбургского филиала РАНХиГС

Антипов И. Ю., ВШГУ РАНХиГС

Астафьева О. Н., д-р филос. наук, проф., директор Научно-образовательного центра «Гражданское общество и социальные коммуникации» ИГСУ РАНХиГС

Байков Н. М., д-р соц. наук, проф., гл. научный сотрудник Научно-исследовательской лаборатории Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС

Баринова В. А., канд. экон. наук, ст. научный сотрудник, зав. лабораторией исследований корпоративных стратегий и поведения фирм ИПЭИ РАНХиГС

Белова Н. Л., ст. преподаватель кафедры экономики и антимонопольного регулирования Северо-Кавказского института — филиала РАНХиГС

Березутский Ю. В., канд. соц. наук, доцент, зав. Научно-исследовательской лабораторией Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС

Большакова В.М., канд. юрид. наук, доц. кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского института управления — филиала РАНХиГС

Борщевский Г. А., канд. ист. наук, доц. кафедры государственной службы и кадровой политики ИГСУ РАНХиГС

Брауде-Золотарев М. Ю., канд. техн. наук, директор Центра ИТ-исследований и экспертизы

Бухаров И. О., декан факультета гостиничного и ресторанного бизнеса РАНХиГС, президент Ассоциации рестораторов и отельеров «ФРиО»

Винокуров А. Ю., канд. соц. наук, доц. кафедры государственного управления и муниципального права Ульяновского филиала РАНХиГС

Власова Н. И., вице-президент Фонда поддержки социальных проектов «Миграция XXI век»

Внуков Н. А., канд. пед. наук, доц. Орловского филиала РАНХиГС

Воротников А. М., помощник члена Совета Федерации, канд. хим. наук, доц. РАНХиГС, зам. ген. директора ООО «Системный консалтинг»

Габуева Л. А., д-р экон. наук, проф., зав. кафедрой экономики и управления в социальной сфере ФАПО РАНХиГС

Гапонов О. Н., канд. юрид. наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Брянского филиала РАНХиГС

Гомалеев А. О., Калужский филиал РАНХиГС

Гончар Г. П., канд. экон. наук, доц. Северо-Кавказского института — филиала РАНХиГС

Горушкина С. Н., канд. соц. наук, эксперт Научно-образовательного центра «Гражданское общество и социальные коммуникации» ИГСУ РАНХиГС

Гукасова Н. Р., канд. экон. наук, доц. кафедры экономики и антимонопольного регулирования Северо-Кавказского института — филиала РАНХиГС

Данилова О. С., канд. техн. наук, ст. научный сотрудник Центра научных исследований и разработки проектов Нижегородского института управления — филиала РАНХиГС

Дехтярь Г. М., д-р экон.наук, проф. ИОМ РАНХиГС

Дорофеева Ж. А., ст. преподаватель Северо-Кавказского института — филиала РАНХиГС

Еремкин В. А., научный сотрудник лаборатории исследований корпоративных стратегий и поведения фирм ИПЭИ РАНХиГС

Жирова Г. В., канд. экон. наук, доц. Поволжского института управления РАНХиГС

Закиров М. З., канд. техн.наук, ст. преподаватель Ногинского филиала РАНХиГС

Злоказова Е. И., канд. пед. наук, зав. кафедрой теории и истории государства и права Карельского филиала РАНХиГС

Иванова Т. Б., д-р экон. наук, проф. кафедры корпоративного управления Волгоградского филиала РАНХиГС

Ильяева Ю. М., ст. преподаватель кафедры государственных услуг и менеджмента Северо-Кавказского института — филиала РАНХиГС

Исаев В. М., канд. юрид. наук, доц. кафедры конституционного и муниципального права Брянского филиала РАНХиГС

Калмыков Н. Н., канд. соц. наук, директор Экпертно-аналитического центра РАНХиГС

Канина Ю. С., канд. юрид. наук, доц. кафедры государственного и уголовного права Тамбовского филиала РАНХиГС

Киселева Н. Н., д-р экон. наук, проф., зам. директора Северо-Кавказского института — филиала РАНХиГС

Кожанчиков О. И., канд. экон. наук, доц. кафедры экономики и экономической безопасности Орловского филиала РАНХиГС

Корниенко Е. Л., канд. экон. наук, доц. кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы Челябинского филиала РАНХиГС

Королева Е. Л., доц. кафедры государственного и муниципального управления Смоленского филиала РАНХиГС

Лабушкина И. Е., зав. кафедрой правового обеспечения деятельности органов власти Северо-Кавказского института РАНХиГС

Лаврова Е. В., канд. экон. наук, доц., научный сотрудник Смоленского филиала РАНХиГС

Лада А. С., канд. юрид. наук, доц. кафедры публичного и частного права Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС

Леденева В. Ю., д-р соц. наук, проф., зав. кафедрой миграционной политики и демографической безопасности РАНХиГС

Ленская Е. А., канд. пед. наук, РАНХиГС

Логинов Д. А., д-р экон. наук, зав. кафедрой государственного и муниципального управления Кировского филиала РАНХиГС

Логинова Н. Н., канд. геогр. наук, доц. кафедры гуманитарных и естественно-научных дисциплин Саранского филиала РАНХиГС

Маркелов А. Ю., д-р экон. наук, проф., вед. научный сотрудник ЦПЭИ РАНХиГС

Медведева Н. М., канд. юрид. наук, доц., зав. кафедрой публичного и частного права ДВИУ РАНХиГС

Менкенов А. В., канд. юрид. наук, начальник отдела правового обеспечения образовательной деятельности правового управления РАНХиГС

Минина А. А., канд. псих. наук, доц. кафедры государственно-правовых дисциплин Ставропольского филиала РАНХиГС

Мотрич Е. Д., д-р экон. наук, проф. кафедры финансовой экономики ДВИУ РАНХиГС

Неверов А. Н., д-р экон. наук, доц., директор ЦПЭИ РАНХиГС

Немыкин А. В., доц., зав. кафедрой экономики Мурманского филиала РАНХиГС

Огнева Ю. И., научный сотрудник Экспертно-аналитического центра РАНХиГС

Опарина О. Д., канд. пед. наук, директор Свердловской областной универсальной научной библиотеки им. В. Г. Белинского

Орлянская А. А., канд. экон. наук, доц. кафедры экономики и антимонопольного регулирования Северо-Кавказского института — филиала РАНХиГС

Орлянская А. А., канд. экон. наук, доц. кафедры экономики и управления Северо-Кавказского института — филиала РАНХиГС

Осипов Д. А., преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Нижегородского института управления – филиала РАНХиГС

Осипова О. С., д-р соц. наук, доц. Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Перхов С.В., сопредседатель Всероссийской ассоциации страховщиков

Попченко Е. Л., канд. экон. наук, доц. кафедры менеджмента организации Поволжского филиала РАНХиГС

Поставнин В. А., президент Фонда поддержки социальных проектов «Миграция XXI век»

Пушкарева Н. А., научный сотрудник Аналитического центра экономической политики РАНХиГС

Рехтина Н. В., канд. соц. наук, ведущий научный сотрудник Экспертно-аналитического центра РАНХиГС

Решетняк С. Р., ст. преподаватель Северо-Кавказского института РАНХиГС

Римский А. Л., зав. отделом социологии Фонда ИНДЕМ, координатор Исследовательского комитета РАПН и РОС «Политическая социология»

Рыбина И. А., канд. экон. наук, доц. кафедры экономики и финансов Липецкого филиала РАНХиГС

Сатырь Т. С., научный сотрудник Экспертно-аналитического центра РАНХиГС

Сачук Т. В., д-р экон. наук, зав. кафедры экономики и финансов Карельского филиала РАНХиГС

Сидорова Е. Ю., д-р экон. наук, проф. Поволжского института управления РАНХиГС

Сказочкин А. В., канд. физ.-мат. наук, доцент кафедры экономики и менеджмента Калужского филиала РАНХиГС

Соболев А. О., министр международных и внешнеэкономических связей Свердловской области

Сычева Е. В., ст. преподаватель кафедры экономического регулирования и финансов Выборгского филиала РАНХиГС

Сычева О. А., канд. пед. наук, зам. директора Читинского филиала РАНХиГС

Темешова Н. В., канд. геогр. наук, доц. каф. экономических и социально-гуманитарных наук Петропавловского филиала РАНХиГС

Терскова Т. В., первый заместитель министра финансов Оренбургской области

Тимошенко В. А., д-р ист. наук, проф. Поволжского института управления РАНХиГС

Тулузакова М. В., д-р соц. наук, проф. кафедры менеджмента и социальных коммуникаций Балаковского филиала РАНХиГС

Фучежи А. П., директор территориального фонда ОМС, д-р экон. наук, проф. кафедры финансовой экономики Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС

Хорунжий С. Н., канд. юрид. наук, доц. кафедры конституционного и административного права Воронежского филиала РАНХиГС

Хуторова Н. А., канд. экон. наук, доц. кафедры экономической безопасности Института права и национальной безопасности РАНХиГС, ведущий научный сотрудник института исследований леса при МГУЛ

Научное издание

Заказное издание

Аналитические записки
за 2016 год

Выпускающий редактор *Е. В. Попова*
Корректор *Г. А. Лакеева*
Оригинал-макет *О. З. Элоев*
Художник *В. П. Коршунов*
Верстка *Н. А. Кильдишева*

Подписано в печать 24.07.17. Формат 60x90/16
Гарнитура PT Serif Pro. Усл. печ. л. 25,5
Тираж 98 экз. Заказ № 111

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82
Коммерческий центр: тел. (495) 433–25–10, (495) 433–25–02
www.ranepa.ru
delo@ranepa.ru

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, д. 82