



Официальный печатный орган Российской муниципальной академии

Содержание

Местное самоуправление сегодня: проблемы и перспективы развития (итоги VI Международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе»)2

Организация управления

Москва в мировых рейтингах - лучший город в мире.....10
Зотов В.Б., Терехова К.О.

Цифровая трансформация государственного управления.....16
Лебедева Ю.А.

Местное самоуправление в системе публичной власти и национальных проектах.....21
Мирошников С.Н.

Современные проблемы управления изменениями в государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма».....28
Филатов В.В., Мишаков В.Ю., Макеева О.В., Горбков Д.И.

Основные формы местного самоуправления в Российской империи40
Шендрикова С.П., Павленко И.Г., Остовская А.А., Бунецкий Л.Л.

Управленческие приемы при создании практической модели научной мотивации и организации труда в государственных учреждениях методом проактивного подхода53
Демин А.В., Рыбальченко И.В., Милькина И.В.

Новые требования к государственным служащим в условиях постпандемии64
Серебрякова Г.В., Незамайкин И.В.

Специфика формирования муниципального кадрового резерва как ресурса управления социальными системами70
Черкасова М.А.

Индивидуальная образовательная траектория будущих руководителей и элементы экологизации обучения.....76
Кирнарская С.В., Анфимова А.Ю.

Профессиональное обучение отдельных категорий граждан как инструмент государственной политики содействия занятости населения.....82
Хмельченко Е.Г., Кретов А.А.

Русские города XIII-XVII веков: упадок и возрождение89
Соколова С.В., Шапошников С.В.

Экономика и финансы

Оценка исполнения бюджета муниципального образования в условиях пандемии.....97
Вильчинская О.В.

Социальные услуги как современный драйвер малого предпринимательства и обеспечение его развития на базе инновационных сетевых коворкингов103
Иванов В.В., Иванова А.В.

Развитие регионов и муниципальных образований

В поиске методов разработки стратегии развития региона.....115
Болтунов С.А., Лапыгин Ю.Н.

Современный этап реализации стратегии территориального развития России122
Сираждинов Р.Ж.

Геомаркетинговый подход в управлении развитием территорий128
Торгашев Р.Е., Серегин В.Н., Фидосевич А.П.

Современные подходы к муниципальному управлению: актуальные практики для социально-экономического развития территории136
Жестяников С.Г.

Внедрение цифровых платформ при управлении муниципальной собственностью144
Рожков Е.В.

Содержание процесса управления муниципальными образованиями в современном информационном пространстве социума.....150
Никитин А.С., Черкасова М.А.

Цифровизация собственности (региональные особенности).....156
Рожков Е.В.

Совершенствование механизмов управления экологической ситуацией в Республике Крым в преддверии туристического сезона 2021 года162
Голованов В.И., Анфимова А.Ю., Мельниченко Н.Ф.

Оценка эффективности государственного управления природопользованием и охраны окружающей среды в Московской области.....170
Торгашев Р.Е., Голованов В.И.

Развитие молодежной политики в муниципальных образованиях Республики Калмыкия181
Мушаев С.Г., Цатхланова Т.Т., Дадаева Г.Ю., Убушаева Б.Г., Анжиров С.И.

Развитие системы эффективности работы муниципальных служащих: теоретический аспект.....188
Рыбаков С.Г., Авачев А.В., Убушаева Б.Г., Разаков М.М.

Города Российской империи XIX века: факторы роста и особенности развития195
Соколова С.В.

Уважаемые читатели!

Журнал «МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ» включён в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденных приказом Министерства образования и науки Российской Федерации в 2015 году.

В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Местное самоуправление сегодня: проблемы и перспективы развития (итоги VI Международной научно- практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе»)

Local Government Today: Challenges
and Development Prospects (results
of the VI International Scientific and
Practical Conference "The Role of Local
Self-Government in the Development
of the State at the Present Stage")



22-23 апреля 2021 г. в Государственном университете управления (г. Москва) прошла VI Международная научно-практическая конференция «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе», приуроченная к празднованию Дня местного самоуправления в России.

Соорганизаторами конференции выступили: Московская городская Дума, Российская муниципальная академия, Российский муниципальный Форум, Финансовый университет управления при Правительстве Российской Федерации, Союз российских городов, Союз малых городов России, Институт развития местных сообществ, Общенациональный союз некоммерческих организаций, Центр патриотического развития Русич, Центр муниципальной экономики, ГК – Фонд содействия реформированию ЖКХ, издательство КНОРУС, справочно-правовая система «КонсультантПлюс», информационно-правовое обеспечение ГАРАНТ.

22 апреля конференция проходила в формате пленарного заседания и работы секций. 23 апреля были подведены итоги конкурсов и вручены награды и призы победителям, а также завершала работу секция в Финансовом университете управления при Правительстве Российской Федерации.

С приветственным словом к участникам конференции обратился вр.и.о. ректора Государственного университета управления Троицкий Александр Витальевич, который указал на значимость рассматриваемых на конференции вопросов и внесенный Государственным университетом управления вклад в подготовку специалистов для сферы государственного и муниципального управления.

Участников конференции приветствовали: Толкачев Сергей Генрихович, заместитель Префекта Юго-Восточного административного округа города Москвы по вопросам имущественных отношений и развития производственных территорий; Пахомова Ирина Юрьевна, заместитель префекта Северо-Западного административного округа города Москвы по работе с населением; Гвоздева Наталья Михайловна, директор департамента проектной деятельности Министерства науки и высшего образования РФ; Айги-

стов Александр Анатольевич, президент Российской муниципальной академии; Евсеев Анатолий Дмитриевич, глава муниципального округа Рязанский Юго-Восточного административного округа города Москвы, Ассоциация «Совет муниципальных образований города Москвы»; Марков Евгений Мануилович, президент Союза малых городов РФ; Юркова Светлана Николаевна, председатель Российского муниципального форума, профессор кафедры государственного и муниципального управления ГБОУ ВО МО «Академия социального управления»; Кочнев Сергей Васильевич, председатель Совета директоров АНО «Институт развития местных сообществ», Ястребова Евгения Анатольевна, руководитель направления отдела образовательных технологий компании ГАРАНТ, главный редактор Журнала Суда по интеллектуальным правам.

С пожеланиями успеха в научной работе выступили зарубежные гости Райымбаев Чаткалбай Кенейбаевич, ректор Кыргызско-Узбекского Университета (Кыргызская Республика); Шах Султан Акифи, атташе по культуре, Посольства Исламской Республики Афганистан; Мусалам Шейато, Председатель Русско-арабского культурного центра; Одунлами Серж Фокас, президент фонда «Центр развития бизнеса и сотрудничества с Россией» (Бенин) и представители ВУЗов-партнеров.

В ходе пленарного заседания были заслушаны и обсуждены доклады Зотова Владимира Борисовича - вице-президента Российской Муниципальной Академии, советника Мэра г. Москвы, д.э.н., профессора кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, раскрывшего роль местного самоуправления в развитии современного государства, и Широкова Александра Николаевича - научного руководителя Российского муниципального форума, действительного государственного советника 3-го класса Российской Федерации, к.полит.н., рассмотревшего трансформацию конституционной модели местного самоуправления и возникновение возможных траекторий развития местного самоуправления.

Шарашкин Александр Николаевич - советник Управления обучающих проек-



тов государственной корпорации «Фонд ЖКХ» (г. Москва), в своем выступлении затронул широкий спектр вопросов, связанных не только с перспективами и трендами развития местного самоуправления, но и с реализацией полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения.

С докладами, освещающими различные аспекты местного самоуправления, выступили Костенок Игорь Владимирович - д.э.н., доцент, профессор кафедры теории управления и государственного администрирования Донецкой академии управления и государственной службы; Ступин Евгений Викторович - депутат Московской городской Думы; Локтионов Виктор Васильевич - депутат Совета депутатов муниципального округа «Люблино».

Интерес и научные дискуссии вызвал доклад к.э.н., профессора Школы финансов НИУ ВШЭ Иванова Виктора Викторовича на тему «Стимулирование развития МСП за счет развития и объединения сетей государственных и муниципальных коворкингов».

Шах Султан Акифи - атташе по культуре Посольства Исламской Республики Афганистан, в своем докладе поделил-

ся афганским опытом развития муниципальных образований.

Работа секций также была очень насыщенной и интересной.

На секции 1. «Управление территориальным развитием: государственный и муниципальный аспекты» (модераторы: Юркова С.Н. - председатель Российского муниципального форума, профессор кафедры государственного и муниципального управления ГБОУ ВО МО «Академия социального управления» и Масленникова Е.В. - заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Государственного университета управления).

В рамках работы секции были представлены доклады и обсуждены вопросы, посвященные темам соотношения субъектов права в муниципально-правовом регулировании, изучению возможностей и рисков органов местного самоуправления в условиях усугубления кризиса, анализу ценностных основ взаимоотношений власти и общества. Докладчики представили результаты исследований в сфере обеспечения доступности жилья, проявления инициатив граждан в решении вопросов местного значения.



В работе секции принимали участие также студенты ВУЗов, начинающие авторы, представившие результаты своих работ и получившие поддержку и советы для проведения дальнейших научных исследований.

На секции 2 «Умный город: технологии развития» (модераторы: Косарин С.П. - доцент кафедры ГиМУ ГУУ, к.э.н., доцент; Зуденкова С.А. - доцент кафедры ГиМУ Финансового университета, к.э.н., доцент; Кочнев С.В. - Председатель Совета директоров Института развития местных сообществ, к.соц.н.) рассматривались вопросы применения искусственного интеллекта для обеспечения самостоятельности органов местного самоуправления, умных технологий в управлении городским хозяйством, цифровых технологий для обеспечения безопасности населения и множество других проблем. В рамках работы секции активно обсуждались международные стандарты в области устойчивого развития умных городов и возможности их применения в России; совершенствование механизмов реализации адресной инвестиционной программы в городе Москве и т.д.

На секции 3 «Местное самоуправление как институт политической системы

современной России» (модератор: Знаменский Д.Ю. - заместитель директора ИГУиП, доцент кафедры ГУиПТ государственного управления и политических технологий Государственного университета управления, к.полит.н., доцент) были обсуждены основные проблемы гражданского участия при взаимодействии с местными органами власти, формирования имидж руководителя как составляющая SOFT SKILLS в управленческой деятельности и др. Активное участие в дискуссии также приняли д.и.н., проф., заведующий кафедрой государственного управления и политических технологий ГУУ Н.А. Омельченко и научный руководитель Российского муниципального форума, действительный государственный советник 3-го класса Российской Федерации, к. полит.н. А.Н. Широков и др. участники.

Участники секции 4 «Роль государственно (муниципально)-частного партнерства в развитии муниципальных образований» (модератор: Ибятков Ф.М. - доцент кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, к.и.н., доцент) рассмотрели и обсудили теоретические и методологические вопросы

развития инфраструктуры социальной сферы российских регионов с использованием механизма ГЧП, особенности регионального развития ГЧП и др. Наибольший интерес участников секции и активное обсуждение вызвали доклады студентов ГУУ по реализации проектов ГЧП (руководитель Ф.М. Ибятков).

На секции 5 «Устойчивое развитие территорий: социальный, экологический, экономический аспекты в российской и зарубежной практике» (модераторы: Братарчук Т.В. - декан подготовительного факультета для иностранных граждан Финансового университета при Правительстве Российской Федерации, Милькина И.В. - доцент кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, Васильева К.В. - доцент кафедры гражданского права и процесса Московского университета им. С.Ю. Витте) были заслушаны доклады о влиянии экологических, социальных факторов (в том числе в условиях пандемии), технической политики, маркетинговых технологий и местных инициатив на устойчивое развитие территорий. Наибольший интерес и активную дискуссию у участников секции вызвал доклад студента Финансового университета при Правительстве Российской Федерации Смирнова К. на тему «Территориальный брендинг как инструмент развития муниципального образования». На секции приняли очное участие около 40 человек.

Секция 6 «Муниципальные проекты как инструмент социально-экономического развития муниципального образования» проводилась 23 апреля 2021 г. в Финансовом университете при Правительстве РФ (модераторы: Зуденкова С.А. - доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» факультета «Высшая школа управления» Финансовый Университет при Правительстве РФ, к.э.н., доцент; Матвеева Н.С. - профессор кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, д.э.н., доц.; Н.С. Гегедюш - доцент кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, к.соц.н., доц.). Основное содержание докладов участников секции касалось вопросов разработки муниципальных проектов и оценки их влияния

на социально-экономическое развитие муниципального образования, были рассмотрены вопросы как теории, так методологии и практики разработки и реализации проектов, широко обсуждался опыт организации проектной работы в высших учебных заведениях. Внимание научной общественности привлек доклад А.А. Попковой, к.социол.н., доцент ФГБОУ ВО «Тюменский индустриальный университет» на тему «Модели взаимодействия органов местного самоуправления и населения в проектах по развитию малых территорий». В работе секции с интересными научными докладами выступили студенты Финансового университета при Правительстве РФ.

В рамках конференции были подведены итоги конкурсов:

- открытого конкурса проектов учащихся 9-11 классов «Если бы я был главой района»;
- конкурса студенческих научных работ «Проектное управление развитием территорий»;
- Всероссийского конкурса среди образовательных организаций Российской Федерации «Урок местного самоуправления».

Открытый конкурс проектов учащихся 9-11 классов «Если бы я был главой района» был организован Институтом государственного управления и права и Государственным университетом управления. Целью конкурса являлась профессиональная ориентация учащихся и привлечение их к работе в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления; ознакомление с основными принципами функционирования органов государственной власти и местного самоуправления; развитие социальной активности молодого поколения; формирование навыков проектного управления.

Конкурс предусматривал выполнение проекта на тему «Если бы я был главой района» по направлениям: социальный комплекс; жилищно-коммунальный комплекс; урбанистика и градостроительные инициативы; комплекс взаимодействия с институтами гражданского общества.

К участию в конкурсе были приняты 27 работ, выполненные школьниками индивидуально и группой школьников до 5 человек. Оценка работ производилась экс-

пертной комиссией. Лауреаты конкурса получили дипломы I степени, II степени, III степени и благодарственные письма.

Победителями конкурса

- по номинации «Социальный комплекс» стали Кондаурова Кристина Олеговна ученица 11 «Б» класса ГБОУ г. Москвы «Московская международная школа» с темой работы «Благоустройство объекта культурного наследия кино-театра «Слава»» (научный руководитель - Плужник Елена Владимировна, учитель обществознания и права); Левина Анастасия Максимовна ученица 10 «А» класса ГБОУ г. Москвы «Школа № 1208 имени Героя Советского Союза М.С. Шумилова» с темой работы «Повышение уровня и качества жизни людей с ограниченными возможностями (инвалидов) района Кузьминки» (научный руководитель - Назарова Светлана Петровна, учитель обществознания);

- по номинации «Жилищно-коммунальный комплекс» стали Шурыгина Анастасия Александровна, Пестунова Дарья Денисовна ученицы 10 «Б» класса МБОУ СОШ №1 г. Красногорска Московской области с темой работы «Совершенствование механизмов разработки и реализации жилищной политики в г.о. Красногорске Московской области» (научный руководитель - Грицкова Людмила Геннадьевна, учитель истории и обществознания); Кузнецова Мария Кирилловна, Михеева Елизавета Игоревна ученицы 11 «Б» класса МБОУ СОШ №1 г. Красногорска Московской области с темой работы «Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры района. Проблема нехватки парковочных мест в г.о. Красногорске Московской области» (научный руководитель - Грицкова Людмила Геннадьевна, учитель истории и обществознания);

- по номинации «Урбанистика и градостроительные инициативы» стали Латыш Илья Ростиславович ученик 10 класса ГБОУ г. Москвы «Московская международная школа» с темой работы «Применение современных технологий при озеленении города» (научный руководитель - Плужник Елена Владимировна, учитель обществознания и права); Болдинов Михаил Владимирович ученик 9 «В» класса ГБОУ г. Москвы «Московская международная школа» с темой работы «Умный

город» (научный руководитель - Плужник Елена Владимировна, учитель обществознания и права); Карапетян Никита Рубенович, ученик 11 «Б» класса ГБОУ г. Москвы «Шуваловская школа №1448» с темой работы «Комфортная городская среда (на примере района Вешняки г. Москвы)» (научный руководитель - Гулидина Маргарита Николаевна, педагог-организатор);

- по номинации «Комплекс взаимодействия с институтами гражданского общества» стала Яицкая Юлия Александровна ученица 10 «Б» класса ГБОУ г. Москвы «Школа № 2053» с темой работы «Совершенствование системы управления в районе Некрасовка: планируем сегодня – реализуем завтра» (научные руководители - Якубсон Евгения Викторовна учитель истории и обществознания и Шевцова Екатерина Сергеевна, учитель географии, педагог-организатор).

Конкурс студенческих научных работ «Проектное управление развитием территорий». Целью конкурса являлось стимулирование интереса и привлечение внимания студентов к использованию инструментов и технологий проектного управления при реализации проектов и программ социально-экономического развития территорий, развитие научного потенциала студентов и формирование соответствующих навыков научно-исследовательской деятельности.

Конкурс проходил по восьми номинациям:

- Проектное управление экономическим развитием регионов и муниципальных образований;
- Цифровые технологии в управлении территориями;
- Проектная деятельность в социальной сфере;
- Проектная деятельность в сфере культуры и досуга;
- Стимулирование участия молодежи в проектной деятельности;
- Проектное управление инвестиционным развитием муниципальных образований;
- Проектное управление в городском хозяйстве;
- Проектное управление в сфере формирования комфортной городской среды.

В конкурсе приняли участие студенты ведущих вузов Москвы, Нижнего Новго-

рода, Ульяновска, Новосибирска, Архангельска, Саратова, Владимира, Барнаула, Санкт-Петербурга, Липецка, Элисты, Томска, Иркутска.

На конкурс поступило 45 работ. По итогам конкурса были определены победители: первой степени удостоены 7 работ, второй – 22 работы, третьей – 16 работ. Оргкомитет отметил высокий уровень представленных работ.

Наибольший интерес вызвали работы, представленные студентами Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиал РАНХиГС на тему: «Алгоритм создания рекреационной зоны «Солярий» в селе Узморье» и студентами Государственного университета управления на тему «Финансовая грамотность населения РФ: проблемы, методы решения и значимость финансовой грамотности в современности».

Всероссийский конкурс среди образовательных организаций Российской Федерации «Урок местного самоуправления». Конкурс проводился среди образовательных организаций Российской Федерации. Целью конкурса было выявление и поддержка лучших педагогических практик в сфере местного самоуправления. Задачами конкурса стало: изучение и выявление лучшего опыта работы педагогов по организации и проведению комплекса мероприятий к «Уроку местного самоуправления», создание условий для взаимодействия органов местного самоуправления с образовательными организациями и привлечение внимания педагогов к изучению вопросов в сфере муниципального управления, создание условий для получения учениками дополнительных знаний о содержании и методах организации работы органов местного самоуправления.

Организаторами конкурса выступили: Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Государственный университет управления», Всероссийский совет местного самоуправления, автономная некоммерческая организация «Институт развития местных сообществ», а также представители педагогического сообщества и общественных организаций.

В адрес организационного комитета поступило более 100 работ из 27 регио-

нов России. Участниками конкурса стали педагоги общеобразовательных организаций и преподаватели высших учебных заведений.

В оргкомитет конкурса поступили материалы с описанием практик – мероприятий, проведенных в ходе подготовки и проведения конкурса «Урок местного самоуправления», по следующим номинациям:

- Лучшая практика обращения к историческим и национальным особенностям развития местного самоуправления;
- Методика проведения внеклассного мероприятия (конференции, выборы ученического самоуправления, встречи с депутатами, и т.д.);
- Методика проведения комплекса мероприятий «Урок местного самоуправления»;
- Лучшая практика взаимодействия образовательных организаций с органами местного самоуправления
- Практика участия в работе ТОСа (органа территориального общественного самоуправления, уличного комитета);
- Методика проведения внеклассного мероприятия (конференции, выборы ученического самоуправления, встречи с депутатами, и т.д.).

Экспертный совет конкурса завершил проведение экспертизы и провел оценку поступивших работ. В финал конкурса вышли 40 педагогов из 12 субъектов РФ.

Гран-При конкурса получила Нестеренко Марина Александровна, преподаватель Кубанского государственного аграрного университета. Список победителей опубликован на сайте www.irazvi.ru

По окончании конференции заведующая кафедрой государственного и муниципального управления Государственного университета управления Е.В. Масленникова подвела итоги и отметила значимость и системность проведения конференции. Она также указала на то, что рассмотрение и обсуждение наиболее значимых проблем и перспектив развития местного самоуправления направлено на развитие демократии, активизацию участия граждан в управлении страной, регионом, населенным пунктом, в котором человек проживает. Органы местного самоуправления непосредственно взаимодействуют с населением и решают множество экономических, социаль-

ных, правовых, экологических проблем обеспечивая тем самым качество жизни населения на своей территории.

Об актуальности и значимости проблем и перспектив развития местного самоуправления в России говорит число участников, которое насчитывает свыше 500 человек, являющихся представителями разных регионов России и зарубежных стран, разных профессий и сфер деятельности, социальных групп.

Материалы конференции будут размещены в сборнике, опубликованном в системе РИНЦ, а также на официальном сайте конференции <https://guu.ru/municipal>.

Оргкомитет конференции благодарит всех организаторов конференции за активное участие и оказанную помощь, гостей, выступивших с приветственным словом, докладчиков пленарного заседания и секций, а также участников конференции и конкурсов.

Оргкомитет VI Международная научно-практическая конференция «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе»

УДК 332-021.477(470-25)
DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_10

Москва в мировых рейтингах - лучший город в мире

Moscow in world ratings - the best city in the world



Владимир Борисович Зотов

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, доктор экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6509-5344>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9997-2019>, SPIN-код: 2655-8236, AuthorID: 328108, Россия, Москва, e-mail: zotov-vladimir@yandex.ru

Vladimir B. Zotov

FSBEI HE "State University of Management", Professor, Professor of the Department of State and Municipal Administration, Doctor of Economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6509-5344>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/C-9997-2019>, SPIN: 2655-8236, AuthorID: 328108, Russia, Moscow, e-mail: zotov-vladimir@yandex.ru



Кристина Олеговна Терехова

Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия», заместитель главного редактора, аспирант ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3808-1665>, SPIN-код: 9989-2211, AuthorID: 1081080, Россия, Москва, e-mail: 79154056419@yandex.ru

Kristina O. Terekhova

Scientific information and analytical journal "Municipal Academy", Deputy Editor-in-Chief, Postgraduate Student of the FSBEI HE "State University of Management", ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3808-1665>, SPIN-code: 9989-2211, AuthorID: 1081080, Russia, Moscow, e-mail: 79154056419@yandex.ru

Аннотация.

В статье рассмотрено изменение позиций Москвы в различных мировых рейтингах в последние годы. Для проведения оценки динамики изменения рейтинга столицы России использованы материалы консалтинговых компаний и данные, размещенные на официальных сайтах международных организаций. По результатам исследования делается вывод о том, что международные рейтинги отражают успехи современного развития Москвы в разнообразных областях, что указывает на правильность выбранной стратегии развития мегаполиса в современных условиях.

Ключевые слова.

Рейтинг, позиция, показатель, динамика, развитие, стратегия.

Abstract.

In article it is considered changes of positions of Moscow in various world rankings in recent years. To assess the dynamics of changes in the rating of the capital of Russia, materials from consulting companies and data posted on the official websites of international organizations were used. According to the results of the study, it is concluded that international rankings reflect the success of the modern development of Moscow in various areas, which indicates the correctness of the chosen strategy for the development of a metropolis in modern conditions.

Keywords.

Rating, position, indicator, dynamics, development, strategy.

О том, что город Москва лучший город среди крупнейших мегаполисов мира знают не все, а порой и не признают это, или отрицают этот факт. Вместе с этим, за последние годы Москва настолько преобразилась, что обошла все мегаполисы мира по благоустройству, по озеленению, по социальному развитию, по развитию информационных технологий, по комфортности проживания, по привлекательности туризма, и по многим, многим другим показателям. И чтобы посмотреть на Москву глазами мировых рейтингов, глазами экспертов не изнутри, а снаружи мы задаемся целью провести научное исследование положения Москвы в мире по оценкам международных рейтинговых агентств и экспертов. Это исследование носит научно-обоснованный характер, поэтому является самым объективным.

Говоря о Москве, мы исходим из того, что современный мегаполис представляет собой не только место для удобного и комфортного проживания городских жителей, но и фактически является многофункциональным комплексом, некой многомерной средой, в которой взаимодействуют различные сферы жизни индивида и развития социума: бизнес и экология, политика и досуг, образование и медицина, транспорт и информационные технологии, жилые кварталы и офисные центры. Поэтому крайне интересным выглядит оценка крупнейших городов мира с позиции реализации различных подходов, как по обеспечению комфортной жизни человека, так и выполнению го-

сударственных и деловых функций.

Необходимо признать, что Москва сегодня выступает не только одним из мегаполисов, но и стремительно развивающейся городской агломерацией, ориентированной на стратегическую перспективу и возможность обеспечения как функций столицы государства и делового центра, так и современного города с комфортной средой обитания для его жителей и крупнейшего туристического кластера. Поэтому рассмотрение и анализ рейтинговой оценки достижений Москвы за последние годы выглядит крайне актуальным и востребованным научным исследованием.

Важно отметить, что успехи современного развития Москвы в разнообразных областях находят свое подтверждение в различных мировых рейтингах – только по официальным данным сайта Мэра столицы по итогам 2020 года Москва улучшила свои позиции в 23 международных рейтингах [4]. В данной статье остановимся более подробно на тех достижениях российского мегаполиса, которые получили максимальные оценки или показали наибольший прогресс по сравнению с предыдущими показателями за прошлые годы.

Так в условиях критического отношения в целом к России Москва выиграла две главные мировые награды на туристической премии World Travel Awards 2020 и стала лучшей в номинациях:

• «Лучшее туристское направление в Европе. Город»;

- «Лучшее туристское направление для изучения культурного наследия в Европе» [5].

Москва заняла первое место в рейтинге ООН:

- по оказанию электронных услуг населению [6];
- по индексу развития электронного правительства [7].

Впервые в истории по итогам рейтинга PricewaterhouseCoopers “От Москвы до Сан-Паулу-2016” Москва стала лидером среди 7 самых динамично развивающихся мегаполисов мира, оттеснив Пекин на 2-е место и заняла 1-е место по 5 индикаторам из 10:

- Транспорт и инфраструктура;
- Интеллектуальный капитал и инновации;
- Устойчивое развитие и окружающая среда;
- Уровень технологической готовности;
- Демография и приспособленность для жизни [8].

С позиции обеспечения комфортно-

го проживания жителей столицы показательным выглядит изменение позиции Москвы в рейтинге Индекса европейского регионального экономического роста 2019 (European Regional Economic Growth Index 2019, далее – E-REGI), который определяется экспертами известного международного инвестиционного фонда в сфере недвижимости LaSalle Investment Management (LaSalle).

Согласно Индекса E-REGI присваивается оценка более 300 европейским регионам и мегаполисам из 32 стран на основе оценки их среднесрочных перспектив экономического роста, уровня человеческого капитала и благосостояния жителей, качества организации и построения деловой среды по сравнению со средним европейским показателем.

По итогам E-REGI Москва показала наибольшую положительную динамику в рейтинге среди всех оцениваемых городов, поднявшись сразу на 48 позиций и попав в Топ-50 наиболее перспективных центров экономического роста в Европе [10] (рис. 1).

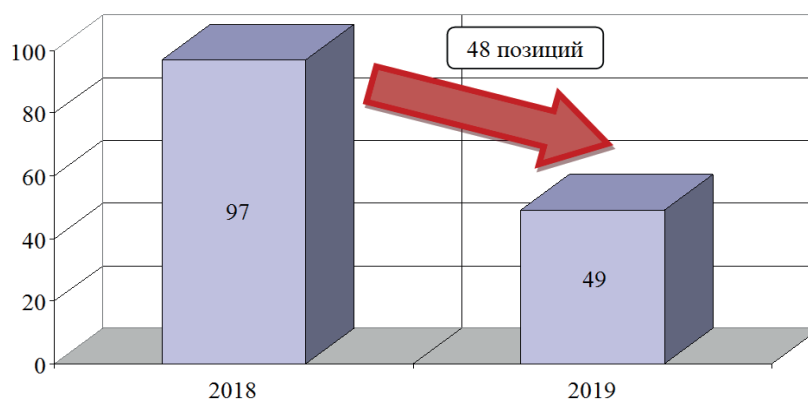


Рисунок 1. Изменение позиции Москвы в рейтинге LaSalle E-REGI Index за 2018-2019 гг.
(авторская разработка)

Согласно рейтинга Smart City Index Международного института управленческого развития (IMD), одной из самых престижных бизнес-школ мира, публикуемого с 2019 года совместно с Сингапурским университетом технологии и дизайна, Москва заняла 56-е место. При этом позиция по сравнению с 2019 годом была улучшена сразу на 16 позиций. В рейтинге Москва обогнала Брюссель, Париж и Токио [2] (рис. 2).

Показательным выглядит, что Smart City Index является одним из немногих рейтингов уровня цифровизации 109 городов, который составляется с учетом мнения его жителей. В Топ-5 рейтинга в 2020 году вошли такие города, как Сингапур, Хельсинки, Цюрих, Окленд и Осло. С Москвой в Smart City Index соседствуют Эр-Рияд, Куала-Лумпур, Варшава, Анкара, Таллин.

Столь высокая позиция Москвы и впечатляющая динамика в рейтинге Smart

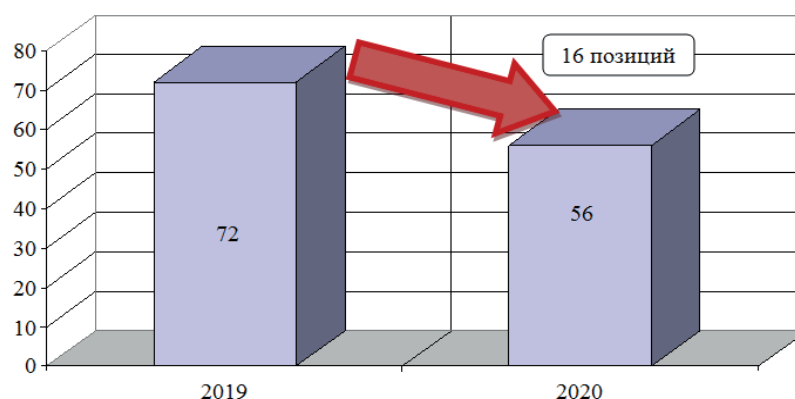


Рисунок 2. Изменение позиции Москвы в рейтинге Smart City Index за 2019-2020 гг.
(авторская разработка)

City Index объясняются тем, что в столице в последние годы активно внедряются передовые цифровые технологии во всех сферах экономической деятельности и повседневной жизни. Уже на сегодняшний день многие городские услуги можно получить онлайн, создана «умная» билетная система для транспорта, действуют разные электронные сервисы оплаты, что делает жизнь горожан удобной и экономит время. Повышение качества жизни и ведения бизнеса являются ключевой зада-

чей Правительства Москвы при внедрении ИТ-решений в городском хозяйстве, экономике и социальной сфере. Современные технологии делают столицу комфортнее и безопаснее, дают горожанам возможность получать все необходимые услуги и сервисы онлайн, упрощая взаимодействие с городскими властями [3].

В 2019 году Москва поднялась сразу на 10 позиций в рейтинге инновационных городов мира Innovation Cities Index 2019 [9] (рис. 3).

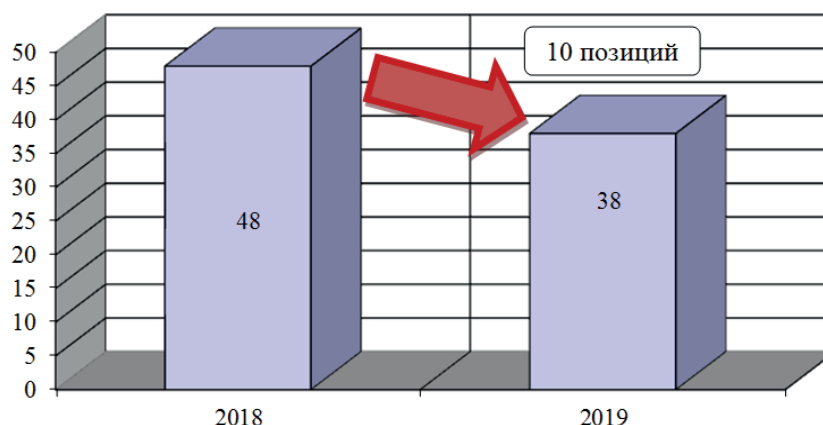


Рисунок 3. Изменение позиции Москвы в рейтинге Innovation Cities Index 2019 за 2018-2019 гг.
(авторская разработка)

Рейтинг инноваций Innovation Cities Index публикуется с 2007 года и в него входит 500 крупнейших городов мира, поэтому место Москвы в Топ-40 с ростом в 10 позиций за год выглядит впечатляющим результатом.

Приведем кратко еще несколько впечатляющих результатов в различных об-

ластях развития, полученных Москвой по результатам оценок международных экспертов:

- согласно A.T. Kearney: Global Cities Index 2019 Москва стала лидером в глобальном рейтинге мегаполисов по уровню развития музеев и по темпам улучшения условий ведения бизнеса;

- в рейтинге fDi's European Cities and Regions of the Future 2020/21 Москва вошла в Топ-5 лидеров по показателям «Человеческий капитал» и «Удобство для бизнеса» среди крупнейших европейских городов. Согласно fDi Tech Cities of the Future 2020/2021 Москва вошла в Топ-20 самых перспективных технологических городов Европы;

- в соответствии с рейтингом мегаполисов Economic Power Index 2019 Москва вошла в Топ-10 наиболее влиятельных экономических центров мира;

- согласно Findexable: The Global Fintech Index 2020 Москва находится на 30-м месте в мире и 7-ом в Европе по развитию экосистемы финансовых технологий;

- Москва заняла 3-е место в рейтинге Kantar, оценивающем развитость транспортных систем 31 мегаполиса мира;

- в рейтинге StartupBlink: Startup Ecosystem Rankings 2020 Москва заняла 9-е место в мире по развитию экосистемы для стартапов;

- Москва заняла 32-е место в рейтинге результативности инновационного кластера городов Global Innovation IndexReport 2020;

- Москва вошла в Топ-20 рейтинга цифровой трансформации городов, поднявшись на 5 позиций в Tholons Services Globalization Index 2020;

- в Global Financial Centres Index 2020 Москва заняла 12-е место в рейтинге, где оцениваются крупнейшие города по степени их влияния на мировую экономику и по способности привлекать человеческие ресурсы, капитал и бизнес;

- согласно Международной ассоциации конгрессов и конференций

ICCA-2019 Москва входит в Топ-40 направлений в Европе для проведения конгрессных мероприятий;

- в рейтинге Best Student Cities 2019 Москва находится на 34-ом месте в рейтинге лучших городов для студентов, составленном компанией QS [1].

Важно отметить то, что Москва показала эффективность проведения мер экономической политики и социальной поддержки в период пандемии коронавируса. Так, Москва вошла в Топ-3 лидеров рейтинга StartupBlink: Global Rankings of Cities on Coronavirus Innovation применения инноваций по борьбе с COVID-19. В числе главных достижений отмечены: применение вакцины «Спутник V», искусственного интеллекта для распознавания ковидной пневмонии, обеспечение высокого индекса самоизоляции, разработка сервиса по доставке тестов на COVID-19, запуск телемедицинских платформ и систем диагностики.

Таким образом, Москва продемонстрировала в течение последних нескольких лет значительную динамику в рейтинговых оценках международных экспертов в различных областях среди мировых мегаполисов и по праву может считаться лучшим мегаполисом в мире, что в полной мере является подтверждением эффективности политики Правительства Москвы в сфере развития городского пространства, поддержки бизнеса и инноваций, цифровизации услуг, развитии транспортной составляющей столицы. Следует полагать, что позитивная динамика показателей независимой оценки и места в международных рейтингах является следствием правильно выбранной стратегии развития мегаполиса и столицы России.

Список источников:

1. Достижения Москвы: международные награды и рейтинги // Официальный сайт Мэра Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/city/projects/awards/rating> (дата обращения: 25.05.2021).
2. Ляпунов К. Высокая оценка // Лента.ру [Электронный ресурс]. URL: https://lenta.ru/articles/2020/10/26/moscow_best (дата обращения: 25.05.2021).
3. Москва поднялась на 16 строчек в глобальном рейтинге умных городов Smart City Index // Официальный сайт Мэра Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/news/item/80037073> (дата обращения: 25.05.2021).
4. Москва улучшила позиции в 23 международных рейтингах по итогам 2020 года // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/moskva/10417081> (дата обращения: 25.05.2021).
5. Москва выиграла главную награду на туристической премии World Travel Awards 2020 // Официальный сайт Мэра Москвы [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/13299/6962050/> (дата обращения: 25.05.2021).
6. Москва заняла первое место в рейтинге ООН по оказанию электронных услуг // РИА Новости - Информационное агентство [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20180723/1525162185.html> (дата обращения: 25.05.2021).
7. Москва занимает первое место в мире по цифровым сервисам для граждан // Русское Агентство Новостей [Электронный ресурс]. URL: <http://новости-москва.ru-an.info/новости/москва-занимает-первое-место-в-мире-по-цифровым-сервисам-для-граждан/> (дата обращения: 25.05.2021).
8. Московский урбанистический форум 2016 // Доклад Собянина С.С. «Мегaproекты для мегаполиса Москва» [Электронный ресурс]. URL: <https://investmoscow.ru/media/3330259/мегапроекты-для-мегаполиса-2016.pdf> (дата обращения: 25.05.2021).
9. Innovation Cities Index 2019. URL: <https://www.innovation-cities.com/index-2019-global-city-rankings/18842> (дата обращения: 25.05.2021).
10. LaSalle E-REGL Index – 2019. URL: <https://www.lasalle.com/company/news/economic-growth-prospects-of-london-remain-best-in-europe> (дата обращения: 25.05.2021).

References:

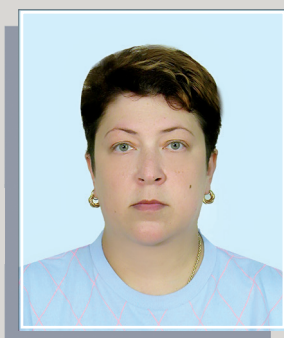
1. Achievements of Moscow: international awards and ratings// Official website of the Mayor of Moscow [Electronic resource]. URL: <https://www.mos.ru/city/projects/awards/rating> (date of access: 05/25/2021).
2. Lyapunov K. High rating// Лента.ру [Electronic resource]. URL: https://lenta.ru/articles/2020/10/26/moscow_best (date of access: 05/25/2021).
3. Moscow rose by 16 lines in the global ranking of smart cities Smart City Index//Official website of the Mayor of Moscow [Electronic resource]. URL: <https://www.mos.ru/news/item/80037073> (date of access: 05/25/2021).
4. Moscow has improved its position in 23 international ratings according to the results of 2020//TASS [Electronic resource]. URL: <https://tass.ru/moskva/10417081> (date of access: 05/25/2021).
5. Moscow won the main award at the 2020 World Travel Awards// Official Website of the Mayor of Moscow [Electronic Resource]. URL: <https://www.mos.ru/mayor/themes/13299/6962050/> (date of access: 05/25/2021).
6. Moscow took first place in the UN ranking for the provision of electronic services//RIA Novosti - News Agency [Electronic Resource]. URL: <https://ria.ru/20180723/1525162185.html> (date of access: 05/25/2021).
7. Moscow ranks first in the world in digital services for citizens//Russian News Agency [Electronic Resource]. URL: <http://новости-москва.ru-an.info/новости/москва-занимает-первое-место-в-мире-по-цифровым-сервисам-для-граждан/> (date of access: 05/25/2021).
8. Moscow Urban Forum 2016//Report of Sobyenin C.S. «Mega-projects for the Moscow metropolis» [Electronic resource]. URL: <https://investmoscow.ru/media/3330259/мегапроекты-для-мегаполиса-2016.pdf> (date of access: 05/25/2021).
9. Innovation Cities Index 2019. URL: <https://www.innovation-cities.com/index-2019-global-city-rankings/18842> (date of access: 05/25/2021).
10. LaSalle E-REGL Index – 2019. URL: <https://www.lasalle.com/company/news/economic-growth-prospects-of-london-remain-best-in-europe> (date of access: 05/25/2021).

УДК 351

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_16

Цифровая трансформация государственного управления

Digital transformation of public administration



Юлия Аркадьевна Лебедева

ФГБОУ ВО "Государственный университет управления",
доцент кафедры государственного и муниципального
управления, кандидат экономических наук, ORCID: 0000-0001-
5264-667X, Web of science Researcher ID: D-2326-2019, SPIN-код:
1877- 8538, AuthorID: 456493, Россия, Москва,
e-mail: vuchko72@rambler.ru

Yulia A. Lebedeva

FSBEI HE "State University of Management," associate professor
of the Department of State and Municipal Administration,
candidate of economic sciences, ORCID: 0000-0001-5264-667X,
Web of science Researcher ID: D-2326-2019, SPIN code: 1877- 8538,
AuthorID: 456493, Russia, Moscow,
e-mail: vuchko72@rambler.ru

Аннотация.

В статье рассмотрены особенности процесса цифровой трансформации в сфере государственного и муниципального управления. Государственный сектор в России и многих других странах имеет низкую подготовку к подобной модернизации. Традиционные формы регулирования могут не работать и, следовательно, требуют смены парадигмы в стратегическом мышлении, законодательстве и регулировании. В этой связи оценка эффективности цифрового управления становится особенно актуальной.

Ключевые слова.

Цифровая трансформация, цифровизация, государственное и муниципальное управление, тенденции развития.

Abstract.

The article discusses the features of the digital transformation process in the field of state and municipal administration. The public sector in Russia and many other countries has little preparation for such modernization. Traditional forms of regulation may not work and therefore require a paradigm shift in strategic thinking, legislation and regulation. In this regard, the assessment of the effectiveness of digital management becomes especially relevant.

Keywords.

Digital transformation, digitalization, state and municipal administration, development trends.

В начале 21 века большинство государств зависит от качества и масштаба своего присутствия в цифровом мире и сложной сети информационных систем, которые обеспечивают бесперебойное функционирование административного механизма и поддерживают разработку и реализацию государственной политики. Эти системы во многом определяют процесс практической реализации государственной политики, пронизывают практически весь контекст, в котором она участвует, являются основой инновационных разработок в государственном управлении. В результате многие или даже большинство правительств и правительственных учреждений уже оснащены информационными системами, и они демонстрируют высокую степень цифрового участия и прозрачности. [4]

В эпоху облачных вычислений, больших данных и социальных сетей происходит становление модели цифрового правительства, в которой цифровые технологии занимают центральное место в государственном управлении и ставят под влияние организационные культуры, сформированные за пределами государственной сферы и информационных технологий в Интернете. [1]

В большинстве развитых стран цифровая трансформация государственного управления идет довольно медленно; разработка сильно отстает от официально определенных и объявленных графиков. В этой связи оценка эффективности цифрового управления становится особенно актуальной.

«Мир в 2050 году» (TWI2050) — это глобальная исследовательская инициатива в поддержку успешного выполнения Повестки дня ООН на период до 2030 года. Цель TWI2050 - предоставить основанные на фактах знания для поддержки политического процесса и реализации целей устойчивого развития.

В отчете TWI2050 представлены девять ключевых идей для достижения устойчивого цифрового развития:

- наступает новая эра в истории человечества: цифровая революция наступит после неолита и индустриализации;

- цифровые технологии могут способствовать взрывному развитию в направлении устойчивого развития;

- срочно нужна система управления цифровизацией: подрывная динамика цифровизации бросает вызов поглощающей способности наших обществ и угрожает подорвать социальную сплоченность;

- цифровая революция подразумевает качественный скачок для человеческой цивилизации

- человеческое улучшение и увеличение представляют неопределенное будущее для нашего вида: Homo sapiens превращается в Homo digitalis;

- необходимо понимать и преодолевать тормозящие моменты инновационного прорыва;

- необходимо построить ответственное общество знаний, способное двигаться к устойчивости в цифровую эпоху;

- время приближается к 2030 году - у нас есть всего 10 лет, чтобы достичь наших целей в области устойчивого развития.

Цифровизация требует комплексного подхода, предлагающего доступные, быстрые, надежные и персонализированные услуги. [2] Госсектор во многих странах плохо подготовлен к такой модернизации. Традиционные формы регулирования могут не работать и, следовательно, требуют смены парадигмы в стратегическом мышлении, законодательстве и регулировании.

По мере того, как эксперты все чаще подчеркивали важность совместного бюджетирования для повышения вовлеченности всей организации и принятия решений на основе данных, технологии отставали. Теперь правительства многих стран сталкиваются с техническими препятствиями, мешающими эффективно администрированию:

- Разрозненность данных. Информация разбросана по отделам и различным системам. Государственным органам нужен исчерпывающий источник надежной информации для принятия обоснованных решений. Такие ограничения не позволяют чиновникам предлагать уве-

ренные и обоснованные взгляды.

- Жесткие финансовые и бюджетные системы. Хотя каждая система бухгалтерского учета регистрирует транзакции, большинство из них не справляется с созданием отчетов, необходимых для управления и обмена ими. В некоторых финансовых системах есть инструменты отчетности, но они часто слишком громоздки для использования в госсекторе. Неудивительно, что аналитикам и финансовым специалистам часто приходится вручную вводить данные в электронные таблицы для подготовки отчетов, ответов на вопросы и даже построения бюджетов. Таблицы и устаревшие системы часто не соответствуют функциям, для которых их используют группы государственного сектора. Результатом часто становятся громоздкие процессы, увеличение количества ошибок, ограниченное сотрудничество.

- Локальное программное обеспечение. Локальное программное обеспечение требует дорогостоящего ИТ-обслуживания, быстро устаревает и затрудняет доступ к информации между отделами и за пределами офиса.

Новые технологические тенденции наконец-то ликвидировали разрыв между передовой практикой и технологиями.

Облачные вычисления — это общая тема сегодняшних дискуссий вокруг цифрового (электронного) государства. Исторически сложилось так, что правительства использовали локальные технологические решения, привязывая персонал к офису и ограничивая доступ к данным. Однако облачное программное обеспечение исключает установку на конкретном компьютере и обновление программного обеспечения вручную, предоставляя онлайн-центрам обработки данных гораздо большую мощность компьютеров и емкость хранилища. Программное обеспечение как услуга предоставляется в облаке и предоставляет участникам процесса доступ по запросу к программному обеспечению через веб-браузер. Следовательно, программное обеспечение всегда имеет последние улучшения. Облачные системы не

только более рентабельны, чем традиционные программные решения, но и улучшают внутренние операции, освобождая время, затрачиваемое на обновления, синхронизацию, постоянное обслуживание.

Эпоха электронного государства значительно улучшает три основных административных процесса: составление бюджета, отчетность и открытые данные. [3]

По мере сокращения ресурсов государство должно сбалансировать общественную безопасность с другими приоритетами, такими как поддержание инфраструктуры, обеспечение чистой водой и предоставление множества других основных услуг. Бюджетный процесс определяет компромиссы, на которые должно пойти государство. Руководители отделов, выборные должностные лица и граждане сотрудничают, чтобы составить бюджет, обеспечивающий наилучший набор услуг. Организации теперь могут выполнять эту миссию более эффективно, чем когда-либо прежде. Новые решения для составления бюджета улучшают бюджетный процесс, оптимизируя предложения, перераспределяя время персонала на критически важную стратегию и анализ, создавая единый источник достоверности бюджета и интегрируя решения по управлению эффективностью и прозрачности. Вклад заинтересованных сторон способствует эффективному составлению бюджета, однако органам власти зачастую бывает трудно добиться адекватного уровня участия заинтересованных сторон.

Совместное бюджетирование улучшает государственное управление пятью важнейшими способами:

- Экономия времени. Привлечение большего числа заинтересованных сторон к бюджетному процессу экономит время аналитиков, поскольку работа распределяется между несколькими отделами и не дублируется между сотрудниками. Кроме того, автоматизация ручных процессов освобождает время сотрудников, чтобы они могли сосредоточиться на стратегии и анализе. Удобная для пользователя функция отчетности по-

звояет сотрудникам отдела отвечать на свои вопросы в режиме реального времени, не дожидаясь, пока финансовый отдел создаст специальный отчет.

- **Повышенная вовлеченность.** Вовлечение заинтересованных сторон на более раннем этапе процесса помогает лучше понять компромиссы и ограничения, а также обеспечить сплоченность и поддержку.

- **Повышенная точность.** Бюджеты являются приблизительными. Однако оценки, построенные ближе к «истине на уровне земли», как правило, более точно соответствуют фактическим результатам, поскольку они лучше соответствуют фактическим операционным и финансовым реалиям. Бюджеты, в которых используются текущие методы работы и связанные с ними действия, позволяют получать более надежные оценки на уровне детализации. Бюджет, основанный на точно смоделированных действиях, будет более надежным на каждом итоговом уровне.

- **Реализация стратегии.** Правительства ставят перед жителями и заинтересованными сторонами высокоуровневые долгосрочные цели. Программы, утвержденные бюджетом, воплощают в жизнь эти видения, стратегии и приоритеты. Привлечение всей управленческой команды и других заинтересованных сторон к совместной разработке бюджета часто приводит к большему успеху в повседневной работе правительства.

- **Повышенные результаты.** Когда государство делает бюджетный процесс более инклюзивным, наградой является точный бюджет, который позволяет работать на более высоком уровне - адекватно финансировать работу каждого департамента, сводя к минимуму пересмотр бюджета, финансовые затруднения и дефицит в последнюю минуту. Это позволяет осуществлять долгосрочное планирование и общее эффективное использование ресурсов.

Цифровое государственное и муниципальное управление интегрирует современные технологии в свою повседневную деятельность, чтобы расширить взаимодействие с гражданами и другими заинтересованными сторонами для достижения лучших результатов. Цифровое государство построено на эффективном использовании данных для принятия решений, с интегрированными системами, обеспечивающими повышенную скорость, доступность и функциональность. Чтобы госслужащие могли успешно учиться, адаптироваться, внедрять инновации и более эффективно реагировать на меняющиеся обстоятельства; то, как их данные становятся доступными, не менее важно, чем какие данные они собирают. Использование данных таким образом повышает эффективность и подотчетность, поскольку динамика изменений является основой принятия решений государством.

Список источников:

1. Зиядин Саябек, Малаев Хакимжан, Фернандес-Плазола Игорь, Исмаил Гулим, Бейжанова Анара, «Цифровая модернизация системы государственного управления: прерогативы и барьеры», E3S Web of Conferences 159, 05003, стр. 1-11, 2020.
2. Зотов В.Б., «Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях», Муниципальная академия №1, pp. 4-12, 2017.
3. Косарин С.П., Лебедева Ю.А., Милькина И.В., «МОДЕРНИЗАЦИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ», E-management №1, pp. 42-51, 2019.
4. Косоруков А.А., Кшеменецкая М.Н., «Модель цифрового управления на современном этапе развития государственного управления», Социодинамика № 1, pp. 57-69, 2019.

References:

1. Ziyadin Sayabek, Malayev Khakimzhan, Fernández-Plazaola Igor, Ismail Gulim, Beyzhanova Anara, «Digital Modernization of the System of Public Administration: Prerogatives and Barriers», E3S Web of Conferences 159, 05003, pp. 1-11, 2020.
2. Zotov VB, "Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions", Municipal Academy No. 1, p. 4-12, 2017.
3. Kosarin S. P., Lebedeva Y. A., Milkina I. V., "MODERNIZATION OF THE INFORMATION SYSTEM OF TAX BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION", Electronic Governance No. 1, pp. 42-51, 2019.
4. Kosorukov A.A., Kshemenetskaya M.N., "Model of digital management at the stage of development of public administration", Sociodynamics No. 1, pp. 57-69, 2019.

УДК 332.02

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_21

Местное самоуправление в системе публичной власти и национальных проектах

Local government in public power and national projects



Сергей Николаевич Мирошников

ФГБОУ ВО Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва), Институт «Высшая школа государственного управления», заместитель директора экспертно-аналитического Центра региональных исследований Института ВШГУ, доктор экономических наук, кандидат физико-математических наук, доцент. SPIN-код: 6810-1839, AuthorID: 875305. Россия, Москва.
e-mail: miroshnikov-sn@ranepa.ru

Sergey N. Miroshnikov

FGOBU VO Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation (Moscow), Institute "Higher School of Public Administration", Deputy Director of the Expert and Analytical Center for Regional Studies of the Institute of Higher School of Economics, Doctor of Economics, Candidate of Physical and Mathematical Sciences, Associate Professor. SPIN-code: 6810-1839, AuthorID: 875305. Russia, Moscow.
e-mail: miroshnikov-sn@ranepa.ru

Аннотация.

В статье рассматриваются актуальные вопросы развития местного самоуправления и изменения, вызванные введением в Конституцию Российской Федерации положений, которые ввели новое понятие «публичная власть». Выделены основные принципы местного самоуправления, имеющие особое значение в современных условиях. Рассмотрены направления и проблемы участия органов местного самоуправления и местных сообществ в реализации национальных проектов.

Ключевые слова.

Публичная власть, местное самоуправление, уровни власти, разграничение полномочий, национальные проекты, подготовка кадров.

Abstract.

The article deals with topical issues of the development of local self-government and the changes caused by the introduction of provisions in the Constitution of the Russian Federation that introduced a new concept of "public power". The main principles of local self-government, which are of particular importance in modern conditions, are highlighted. The directions and problems of participation of local self-government bodies and local communities in the implementation of national projects are considered.

Keywords.

Public authority, local self-government, levels of government, division of powers, national projects, personnel training.

Тенденция развития законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении в последние годы свидетельствует о сближении государственной власти и местного самоуправления.

Принятые в рамках конституционной реформы 2020 года поправки к Конституции Российской Федерации подтвердили данную тенденцию. Кроме того, указанные поправки являются сигналом для дальнейшего развития законодательства Российской Федерации о местном самоуправлении по пути усиления элементов централизации публичной власти на местном уровне.

Можно утверждать, что публичная власть - это такая власть, деятельность которой направлена на удовлетворение интересов и потребностей людей, проживающих на данной территории.

Вместе с этим следует отметить, что публичная власть представляет собой один из важнейших признаков государства. Такая власть учреждается народом — жителями всей страны и выступает от их имени, в интересах этих людей, для решения важных для соответствующего государства задач. Объективно необходимая функция государственной власти — упорядочение всей жизни, общественных отношений применительно к данной стране.

Местное самоуправление представляет собой самостоятельный уровень публичного управления и не относится к государственному управлению. Конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления чрезвычайно важен и незыблем несмотря на то, что на местном уровне реализуются не только локальные задачи, так называемые вопросы местного значения, но в определенных случаях могут решаться и государственные задачи [1]. Хотя право органов местного самоуправления на самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения было изначально закреплено в законодательстве, но реальных ресурсных возможностей для этого у большинства муниципалитетов в течение длительного времени не было [2]. Поправки в Конституцию Российской Федерации, которые

ввели новое понятие «публичная власть», предполагают определенное объединение воедино федеральной, региональной и местной (муниципальной) власти. В этой связи под публичной властью можно будет понимать как любое из перечисленных понятий, так и все уровни власти вместе.

С учетом сказанного можно констатировать, что публичная власть в Российской Федерации как федеративном государстве реализуется на двух уровнях государственного управления — федеральном и региональном (уровне субъектов федерации) — и на уровне местного самоуправления.

При этом, несмотря на наметившуюся тенденцию усиления в местном самоуправлении некоторых государственных черт и ослабление общественной составляющей, теоретически возможно повышение эффективности муниципальной власти. Однако для этого необходимо соблюдение ряда условий:

- четкое обозначение компетенции местного самоуправления;
- формирование источников финансирования функций и полномочий муниципальной власти;
- широкое развитие институтов гражданского общества, в том числе местных общественных организаций, отделений политических партий и др.;
- учет интересов населения в деятельности органов местного самоуправления.

При соблюдении перечисленных важнейших факторов возможно создание оптимальной модели взаимодействия между государственной властью и местным самоуправлением [3].

Поправки к Конституции Российской Федерации предопределяют необходимость уточнения порядка взаимодействия (очевидно, более тесного, чем ранее) органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В ближайшей перспективе такое взаимодействие будет строиться преимущественно на основе нового конституционного принципа — принципа единой системы публичной власти, который, безусловно, будет конкретизирован в федеральном и

отчасти региональном законодательстве.

Введение новых понятий и тем более принципов правового регулирования в законодательство любой страны несет в себе определенные риски, избежать которые — одна из первоочередных задач законодателя.

Как правило, при любом значительном изменении существующей модели правового регулирования местного самоуправления имеются как положительные аспекты, так и негативные. Сближение органов государственной власти и органов местного самоуправления имеет целью повышение эффективности взаимодействия органов публичной власти в интересах населения.

Таким образом, представляется необходимым предусмотреть в законодательстве своего рода компенсационные механизмы, направленные на нивелирование негативных последствий усиления элементов централизации публичной власти на местном уровне и создание условий для реализации национальных проектов органами государственной власти и органами местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти.

Формулировка в тексте Конституции Российской Федерации принципа единой системы публичной власти является принципиальной новеллой с точки зрения правового регулирования местного самоуправления.

В настоящее время отмечаются отдельные проблемы, негативно влияющие на деятельность органов местного самоуправления по реализации национальных проектов. Среди них отметим отсутствие действенной системы взаимодействия региональных и местных органов публичной власти; несоответствие финансовой обеспеченности местных бюджетов задачам, которые призваны решать органы местного самоуправления; проблемы в сфере информатизации [4].

Решение этих и других проблем приведет к заметному увеличению эффективности совместной деятельности органов местного самоуправления и органов государственной власти по реализации национальных проектов.

Следует также отметить, что близость местного самоуправления и государственной власти определяется во многом также общностью принципов, на которых строятся тот или иной уровень публичной власти. При этом следует выделить три из них, приобретающие особое значение в современных условиях: принципы субсидиарности, социального партнерства и партисипативности.

Суть принципа субсидиарности заключается в том, что любая задача должна решаться на низовом уровне до тех пор, пока здесь она может быть решена эффективно, качественно и по соразмерной цене. Лишь тогда, когда в результате объективных изменений обстоятельств реализация конкретных полномочий на данном уровне становится невозможной либо неэффективной (например, предоставление услуги), задача может передаваться следующей, более высокой инстанции.

Если речь идет об уровнях публичной власти, то сначала это должно быть поселение, затем муниципальный район. При дальнейшем движении вверх следует подключить регион, федеральный округ, Федерацию. Помимо описанного направления передачи полномочий снизу вверх, при реализации субсидиарности допустимо также движение по принципу «противотоков» — то есть одновременно и снизу вверх, и сверху вниз. То есть речь идет об определенных процедурах согласования позиции вышестоящих структур с нижестоящими. Но никоим образом не об игнорировании «наверху» мнения низового уровня.

Правовая природа местного самоуправления характеризуется особым сочетанием государственных и общественных начал. Участие местного населения в осуществлении публичной власти на местном уровне, равно как необходимость закрепления принципа субсидиарности обусловлены прежде всего тем, что местное самоуправление является уровнем власти, наиболее приближенным к населению.

Социальное партнерство представляет собой реальное взаимодействие между тремя основными группами любого территориального образования: муниципального образования, региона, страны — это

власть, бизнес и сообщество (жители). Между названными тремя группами объективно довольно сложные отношения. Так, бизнес и сообщество, если рассматривать их взаимоотношения с точки зрения работодателя и наемного работника, изначально преследуют противоположные интересы. При этом бизнес и сообщество неразрывно связаны между собой. Для предпринимателей население — не только трудовой ресурс, но и важнейший потребитель производимых товаров и услуг. Для жителей бизнес — это и рабочие места, и источник поступления необходимых товаров и услуг.

Столь же противоречивы отношения между властью и бизнесом. Так, власть заинтересована в предпринимателях, в первую очередь, с точки зрения налоговых поступлений. При этом деловые круги ожидают от власти соблюдения четких «правил игры», реализации мер поддержки предпринимательства, развития инфраструктуры для бизнеса.

Только во взаимодействии власти с бизнесом и сообществом возможно достигнуть такого позитивного изменения. Именно в этом и заключается суть принципа социального партнерства применительно к любой территориальной единице — муниципальному образованию, региону или всей стране.

С учетом сказанного можно определить принцип социального партнерства в качестве институционализированного сотрудничества и взаимодействия трех важнейших групп — власти, бизнеса и сообщества, направленного на рост уровня и качества жизни населения и реализуемого на основе консенсуса.

Под партисипативностью понимается широкое участие, включенность всех групп населения в организацию жизни, управление на территории своего муниципального образования, региона, страны. Парадигма партисипативной социальной политики, реализация которой имеет ключевое значение, означает совместное решение социальных задач, обеспечение социальной ответственности бизнеса, участия бизнес-структур, малого бизнеса и некоммерческих организаций в реализации

значимых для населения проектов, что обеспечивает решение не только социальной политики, но и устойчивое и сбалансированное социально-экономическое развитие субъектов федераций [5].

Реализация данного принципа направлена на поддержку предпринимательства, бизнес-среды, создание новых рабочих мест, содействие развитию инноваций в производстве и предоставлении социальных при сохранении бесплатных услуг из перечня влияющих на возможности экономического роста в сфере образования и здравоохранения, а также поддержки малообеспеченных граждан, что является особо важным направлением органов местного самоуправления и всей системы публичной власти, дающим возможность обеспечения устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития территории.

Таким образом, с точки зрения описанных принципов, присущих как органам государственного управления, так и органам МСУ, можно сказать о том, что все уровни публичного управления довольно близки друг другу, если они действуют в соответствии с закрепленными за ними в законодательстве Российской Федерации задачами.

В последние годы национальные проекты стали одним из основных инструментов достижения управленческих приоритетов в экономике и социальной политике. Президентом Российской Федерации определены национальные цели и стратегические задачи развития, достижение которых ведется в рамках национальных проектов по ключевым направлениям деятельности органов публичной власти [6].

Цели, для достижения которых разработаны национальные проекты (увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека), предполагают необходимость активного участия органов местного самоуправления в их реализации. Можно утверждать, что национальные проекты — это стратегические общенациональные

цели и планы по развитию конкретной сферы общественных отношений [7].

Для достижения целей и задач национальных проектов предполагается участие региональных и местных властей. Ряд национальных проектов предполагает это прямо, что следует из их названия, содержания и целей (например, «Жильё и городская среда»). Другие проекты требуют участия местных властей исходя из значимости их задач и включения в вопросы местного значения (в частности, проект «Образование»). От активности региональных и местных властей в значительной мере зависит степень участия территории в национальных проектах, ее обеспеченность ресурсами и качество развития соответствующих направлений экономики и социальной сферы. Вопросы участия органов местного самоуправления в достижении общенациональных приоритетов развития изучаются достаточно давно, но с расширением перечня проектов федерального уровня и масштаба их финансирования актуальность данной темы сохраняется.

Успешность реализации национальных проектов в Российской Федерации напрямую зависит от активности регионов, которые, в свою очередь, должны активно привлекать органы местного самоуправления не только в разработку и реализацию проектов, но и в их интеграцию муниципальных проектов с региональными и национальными.

В условиях федеративного государства остается важным эффективно согласовывать интересы федеральных, региональных и местных властей при организации взаимодействия и сотрудничества. При этом участие различных уровней управления может быть разным по своей сути, включая финансовое, нормативно-правовое участие и организацию вовлечения граждан в принятие решений. По нашему мнению, на муниципальном уровне важно не просто софинансирование тех или иных расходов из местных бюджетов, но, в первую очередь, вовлечение жителей в процессы территориального развития.

Такой опыт уже накоплен в современной российской практике, но он требует

дальнейшего осмысления и активного применения с учетом регионального разнообразия и муниципальной специфики.

В этой связи национальные проекты, как представляется, способны стать одной из основ качественно нового взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в единой системе органов публичной власти.

Реализация национальных проектов, равно как и достижение национальных целей, взаимосвязаны с природой местного самоуправления, следовательно, должны предусматривать активное участие органов местного самоуправления в указанном процессе.

Логичным представляется введение механизма взаимодействия деятельности органов местного самоуправления и органов государственного управления с точки зрения реализации национальных проектов в единой системе публичной власти. По своей природе национальные проекты представляют собой основополагающие цели и задачи, поставленные государством в интересах населения, реализация которых ложится на плечи органов публичной власти всех уровней. С этой точки зрения формы взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления должны быть принципиально новыми, более четкими по сравнению с существующими механизмами («участия»), прописанными в законодательстве. Координация, по степени влияния на самостоятельность местного самоуправления находящаяся примерно между сотрудничеством и контролем, в этом смысле представляется более подходящей опцией.

При этом стоит отметить, что понятие координации применительно к деятельности органов. Такой формой может стать координация, основанная на:

- согласовании целей, направлений и стратегических задач в рамках совместных действий;
- вовлечении в состав рабочих групп по направлениям региональных проектов представителей органов местного самоуправления, особенно если речь идет о включении в проект конкретной территории;

- повышении уровня заинтересованности представителей органов местного самоуправления в участии, разработке и реализации национальных проектов и региональных программ, в частности, через повышение уровня финансового обеспечения муниципалитетов по данному направлению;

- повышении уровня методического и информационного обеспечения участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов;

- создании базы данных региональной практики участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов, а также формировании статистической информации о деятельности органов местного самоуправления по направлениям этих проектов в территориальном разрезе и по видам муниципальных образований;

- повышении роли органов местного самоуправления в интеграции региональных и муниципальных программ в региональные стратегии, программы и проекты в рамках национальных проектов, согласование местных целей и задач с показателями мероприятий и проектов субъекта федерации;

- развитии и активном использовании института инициативного бюджетирования, развитии соответствующей региональной нормативно-правовой основы;

Применение механизмов координации не должно быть произвольно широким, должно основываться на законодательстве и соответствовать установленным в нем целям.

При этом представляется, что необходимым условием внедрения механизма координации деятельности органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти является одновременное расширение компетенции местного самоуправления за счет расширения собственных полномочий органов местного самоуправления.

Такой подход должен способствовать наиболее эффективной реализации национальных проектов. Кроме того, предложенный вариант в полной мере соответствует принципу subsidiarity,

поскольку перечень вопросов, решаемых при максимальном участии местного населения, будет расширен, при этом государство сохранит за собой направляющую (координирующую) роль.

Важное значение в создании условий для успешного участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках национальных проектов имеет разработка и утверждение федеральными органами исполнительной власти необходимых методических материалов, проведение обучения депутатов и высших должностных лиц органов местного самоуправления.

Анализ практики деятельности органов местного самоуправления и региональных органов государственной власти и управления в ряде случаев показывает отсутствие связи между разными уровнями публичной власти, что порождает проблемы разграничения сферы ответственности между федеральной, региональной и муниципальной властью, препятствует эффективному решению задач социально-экономического развития территорий.

Сложившаяся ситуация во многом объясняется недостаточной подготовленностью муниципальных депутатов и служащих, отсутствием необходимых компетенций у высших выборных должностных лиц и руководителей органов местного самоуправления.

Поставленные Президентом России задачи модернизации экономики и ускорения социально-экономического развития требуют активного участия органов местного самоуправления и их эффективного взаимодействия с органами государственного управления в рамках системы публичной власти, для чего необходимо повышение квалификации должностных лиц и муниципальных служащих, формирование региональных команд государственных и муниципальных управленцев, что невозможно без соответствующего обучения [8].

Программы обучения муниципальных служащих должны носить модульный характер в соответствии с решаемыми задачами и учитывать специфику и особенности, свойственные данному региону.

Список источников:

1. Зотов В.Б. Роль местного самоуправления в развитии российского государства на современном этапе: проблематический и прогностический анализ, рекомендации // Муниципальная академия. – 2021. – № 1. – С. 44-53.
2. Виноградова П.А., Мирошников С.Н. Взгляд на проблему. Реализация конституционных гарантий в законодательстве о местном самоуправлении / Закон. – 2006. – № 2. – С. 92-96.
3. Мирошников, С. Н. Города России: направления и перспективы развития / С. Н. Мирошников // Финансовая экономика. – 2018. – №5 (ч.3). – С.307-310.
4. Мирошников, С. Н. Проблемы и направления стратегического планирования в региональном развитии // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. – 2019. – № 4. – С. 61-77.
5. Гагарина Г. Ю., Мирошников С.Н. Некоторые вопросы управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации на основе системы стратегического планирования // Управленческое консультирование. – 2018. – № 12(120) – С. 70 – 90.
6. Гагарина Г. Ю., Мирошников С. Н. Применение целей устойчивого развития ООН в стратегиях субъектов Российской Федерации // Управленческое консультирование. – 2019. – № 1 (121). – С.54-63.
7. Зотов В.Б., Милькина И.В. Стратегическое планирование в муниципальном образовании: проблемы и повышение эффективности // Муниципальная академия. – 2020. – № 2. – С. 122-126
8. Орлов А. В., Мирошников, С. Н. Подготовка кадров как ключевой фактор внедрения проектного подхода в государственном и муниципальном управлении / Государство и бизнес. Современные проблемы экономики: материалы X Междун. научно-практической конференции (г. Санкт-Петербург, 25-27.04.2018) – 2018. – Т. 4. – С.105-113.

References:

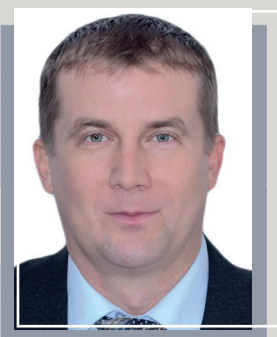
1. Zotov V. B. The role of local self-government in the development of the Russian state at the present stage: a problematic and predictive analysis, recommendations // Municipal Academy – 2021. – No. 1. – pp. 44-53.
2. Vinogradova P. A., Miroshnikov S. N. View on the problem. Implementation of constitutional guarantees in the legislation on local self-government / Law. – 2006. – No. 2. – pp. 92-96.
3. Miroshnikov, S. N. Cities of Russia: directions and prospects of development / S. N. Miroshnikov // Financial Economics. – 2018. – No. 5 (part 3). – p. 307-310.
4. Miroshnikov, S. N. Problems and directions of strategic planning in regional development // STAGE: economic theory, analysis, practice. – 2019. – No. 4. – pp. 61-77.
5. Gagarina G. Yu., Miroshnikov S. N. Some issues of managing the socio-economic development of the subjects of the Russian Federation on the basis of the strategic planning system // Managerial consulting. – 2018. – № 12(120) – Pp. 70-90.
6. Gagarina G. Yu., Miroshnikov S. N. Application of the UN Sustainable Development Goals in the strategies of the subjects of the Russian Federation. – 2019. – No. 1 (121). – p. 54-63
7. Zotov V. B., Milkina I. V. Strategic planning in municipal education: problems and improving efficiency // Municipal Academy. – 2020. – No. 2. – p. 122-126
8. Orlov A.V., Miroshnikov, S. N. Training of personnel as a key factor in the implementation of the project approach in state and municipal management / State and Business. Modern problems of economics: materials of the X International Scientific and Practical Conference (St. Petersburg, 25-27.04.2018) – 2018. – Vol. 4. – p. 105-113.

УДК 352.07

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_28

Современные проблемы управления изменениями в государственной программе Российской Федерации «Развитие культуры и туризма»

Modern problems of change management in the state program of the Russian Federation "Development of culture and tourism»



Владимир Владимирович Филатов

ФБГОУ ВО Московский государственный университет пищевых производств, доцент, профессор кафедры «Таможенной и товароведческой экспертизы», доктор экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0101-7272>, SPIN-код: 1590-3068, AuthorID: 652858, Россия, Москва, e-mail: filatov_vl@mail.ru

Vladimir V. Filatov

Moscow State University of Food Production, Associate Professor, Professor of the Department of Customs and Commodity Expertise, Doctor of Economics, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0101-7272>, SPIN-code: 1590-3068, AuthorID: 652858, Russia, Moscow, e-mail: filatov_vl@mail.ru

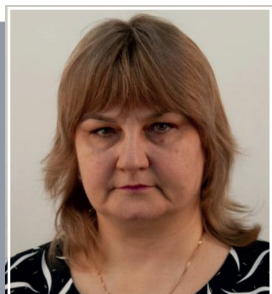


Виктор Юрьевич Мишаков

ФБГОУ ВО РГУ им. А.Н. Косыгина (Технологии. Дизайн. Искусство), доцент, профессор, заведующий кафедры «Коммерции и сервиса», доктор технических наук, доцент, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1939-0788>, SPIN-код: 7320-4024, AuthorID: 386257, Россия, Москва, e-mail: mishakovviktor@yandex.ru

Viktor Yu. Mishakov

A. N. Kosygin Russian State University (Technologies, Design, Art), Associate Professor, Professor, Head of the Department of "Commerce and Service", Doctor of Technical Sciences, Associate Professor, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1939-0788>, SPIN-code: 7320-4024, AuthorID: 386257, Russia, Moscow, e-mail: mishakovviktor@yandex.ru

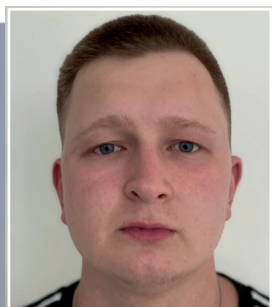


Оксана Валерьевна Макеева

АНО ВО Московский региональный социально-экономический институт, доцент кафедры «Экономики и бухгалтерского учета», кандидат технических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9697-4827>, SPIN-код: 5729-1299, AuthorID: 462889, Россия, Москва, e-mail: makeeva-oks@yandex.ru

Oksana V. Makeeva

ANO VO Moscow Regional Socio-Economic Institute, Associate Professor of the Department of Economics and Accounting, Candidate of Technical Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9697-4827>, SPIN-code: 5729-1299, AuthorID: 462889, Russia, Moscow, e-mail: makeeva-oks@yandex.ru



Дмитрий Игоревич Горбков

ГАОУ ВО Московский городской университет управления Правительства Москвы им. Ю.М.Лужкова, магистр, <https://orcid.org/0000-0001-5692-7946>, SPIN-код: 7320-4024, AuthorID: 386257, Россия, Москва, e-mail: dimagorb1996@mail.ru

Dmitry I. Gorbkov

GAOU VO Moscow City University of Management of the Government of Moscow named after Yu. M. Luzhkov, Master's degree, <https://orcid.org/0000-0001-5692-7946>, SPIN-code: 7320-4024, AuthorID: 386257, Russia, Moscow, e-mail: dimagorb1996@mail.ru

Аннотация.

Для выявления основных проблем управления изменениями в Государственной программе составлена первичная и перекрёстная матрица SWOT-анализа госпрограммы, также составлена матрица 4Р «Ориентация на результат». Разработано дерево проблем и дерево целей для Государственной программы. А также составлена карта результатов проекта управления изменениями для Государственной программы.

Ключевые слова.

Дерево проблем, дерево целей, показатели развития, карта результатов.

Abstract.

This article discusses the issues of modern problems of change management in the state program of the Russian Federation "Development of Culture and Tourism" at the present stage. To identify the main problems of change management in the State Program. As part of this approach, the primary and cross-matrix of the SWOT analysis of the state program was compiled, and the 4P "Result orientation" matrix was also compiled. A problem tree and a goal tree for the State Program have been developed. A map of the results of the change management project for the State Program of the Russian Federation "Development of Culture and Tourism" was also compiled.»

Keywords.

Youth policy, initiative, rural municipalities, information security.

В процессе интеграции мирового культурного сообщества и глобализации современной мировой экономики, для того чтобы своевременно реагировать на новые вызовы, по Поручению Президента РФ была разработана Государственная программа «Развитие культуры и туризма» утверждена постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2012 г. № 2567-р (далее Госпрограмма)[1].

Главной целью Госпрограммы является укрепление государственной роли культуры и туризма для устойчивого развития и мобилизацию инновационного партнерства по сохранению культурного наследия и развития туризма и реализация стратегической роли культуры и туризма как духовно-нравственного базиса развития личности и государства[2].

Проект Госпрограммы годы был одобрен коллегией Министерства культуры для внесения в Правительство РФ. В качестве одного из наиболее приоритетных направлений

развития внутреннего и въездного туризма в Госпрограмме выделена региональная организация и продвижение социокультурных событий в РФ[3]. Министерство культуры РФ является ответственным исполнителем Госпрограммы[4].

Осуществляя управление Госпрограммами необходимо прогнозировать, какие изменения могут возникнуть в окружающей среде, которые могут повлиять на Госпрограмму. Это может быть изменение в законодательстве, изменение цели в проекте, программе или подпрограмме и так далее. Все это может привести к изменению бюджета, сроков, качеству выполнения Госпрограммы.

Для выявления основных проблем управления изменениями в Госпрограмме необходимо рассмотреть её современное состояние. В рамках такого подхода используется матрица SWOT-анализа [5] (табл.1). Сильные и слабые стороны, возможности и угрозы приведены в самой государственной программе.

Таблица 1.

Первичная матрица SWOT-анализа Госпрограммы

Сильные стороны	Слабые стороны
• сохранение единого культурного кода народа, исторических традиций народа РФ как многонациональной цивилизационной общности и укрепление единого культурного пространства на основе духовно-нравственных ценностей; • наличие условий для творческой самореализации граждан, культурно-просветительской деятельности, организации внешкольного художественного образования и культурного досуга;	• региональные и муниципальные диспропорции в обеспеченности населения услугами учреждений культуры и туризма; • заметное снижение культурно-образовательного уровня населения РФ; • значительное количество памятников истории и культуры с высокой степенью разрушения, повреждения и уничтожения; • неудовлетворительное состояние большинства организаций культуры и туризма, находящихся в ведении муниципальных образований;

Возможности	Угрозы
- создание самобытных культурных кластеров и туристских брендов; - укрепление материально-технической базы учреждений культуры и туризма; - повышение социального статуса работников культуры и туризма (уровень доходов, общественное признание);	- значительное сокращение сети культурно-досуговых учреждений и ухудшение ассортимента и качества предоставляемых услуг; - низкий уровень оплаты труда в сфере культуры и туризма и недостаточный объем финансирования поддержки творческих коллективов; - отсутствие системной организации государственно-частного партнерства и меценатства в области культуры и туризма.

Нужно отметить, что сам SWOT-анализ в утвержденном проекте Госпрограммы не проведен. Для развития изменений важным аспектом является составление так назы-

ваемой перекрёстной матрицы SWOT-анализа, которая позволяет понять стратегию изменений в данной сфере (табл.2).

Таблица 2.

Перекрёстная матрица SWOT-анализа Госпрограммы

	Сильные стороны	Слабые стороны
Возможности	- максимальная доступность для широких слоев населения лучших образцов культуры и искусства и укрепление материально-технической базы учреждений культуры и туризма; - наличие условий для творческой самореализации граждан, культурно-просветительской деятельности, для создания самобытных культурных кластеров и туристских брендов;	- совершенствование системы подготовки кадров и их социального обеспечения, для преодоления региональных и муниципальных диспропорции в обеспеченности населения услугами учреждений культуры и туризма; - укрепление материально-технической базы учреждений культуры и туризма для преодоления неудовлетворительного состояния большинства организаций культуры и туризма, находящихся в ведении муниципальных образований;
Угрозы	- укрепление единого культурного пространства на основе духовно-нравственных ценностей и исторических традиций народа РФ как многонациональной цивилизационной общности для преодоления значительного сокращения сети культурно-досуговых учреждений и ухудшение ассортимента и качества предоставляемых услуг; - сохранение культурного и духовного наследия РФ, для преодоления несоответствия уровня правового регулирования сферы культуры и туризма его значению для устойчивого развития государства и общества;	- заметное снижение культурно-образовательного уровня населения РФ и региональные и муниципальные диспропорции в обеспеченности населения услугами учреждений культуры и туризма; - снижение доступности культурных форм досуга для жителей сельской местности и небольших городских поселений; - неудовлетворительное состояние большинства организаций культуры и туризма, находящихся в ведении муниципальных образований и значительное сокращение сети культурно-досуговых учреждений

Таким образом, современными проблемами управления изменениями в проекте Стратегии являются:

- отсутствие стратегических целей развития культуры и туризма РФ;
- неудовлетворительное состояние культурного образования в РФ, а также недостаток квалифицированных кадров;

- снижение доступности культурных памятников для жителей села, что обусловлено процессами урбанизации.

Для анализа целей решения выявленных проблем наиболее оптимальным является подход 4P (project, particulars, purpose, people); он отражён в табл.3

Таблица 3.

Матрица 4P «Ориентация на результат» Госпрограммы

Цели и намерения	Частности	Люди
Форсайт- изменения	Не представлены	Не представлены
Стратегические изменения:	Не представлены	Не представлены
Тактические изменения: 1. Укрепление позиций государства в сфере культуры и туризма;	1. Формирование государственного заказа на создание кинематографической и печатной продукции, телерадиопрограмм и интернет- ресурсов; 2. Совершенствование организационных и правовых механизмов, оптимизация деятельности организаций и учреждений, развитие государственно-частного партнерства, 3. Повышение роли государственно общественного партнерства в развитии сфер культуры и туризма; предотвращение противоправных посягательств на объекты культурного наследия;	Не представлены
Оперативные изменения:	Не представлены	Не представлены
Операционные изменения:	Не представлены	Не представлены

Таким образом, поскольку форсайт- изменения и стратегические изменения не заложены в государственную программу, они не были отражены и в подходе. Несмотря на то, что данный документ является документом стратегического планирования, в нём заложены тактические цели и не построено их

дерево, что не даёт полного представления о развитии сферы культуры и туризма.

SWOT-анализ и 4P-подход позволяют сформировать дерево проблем, которое будет необходимо для реализации дерева решений (рис.1).

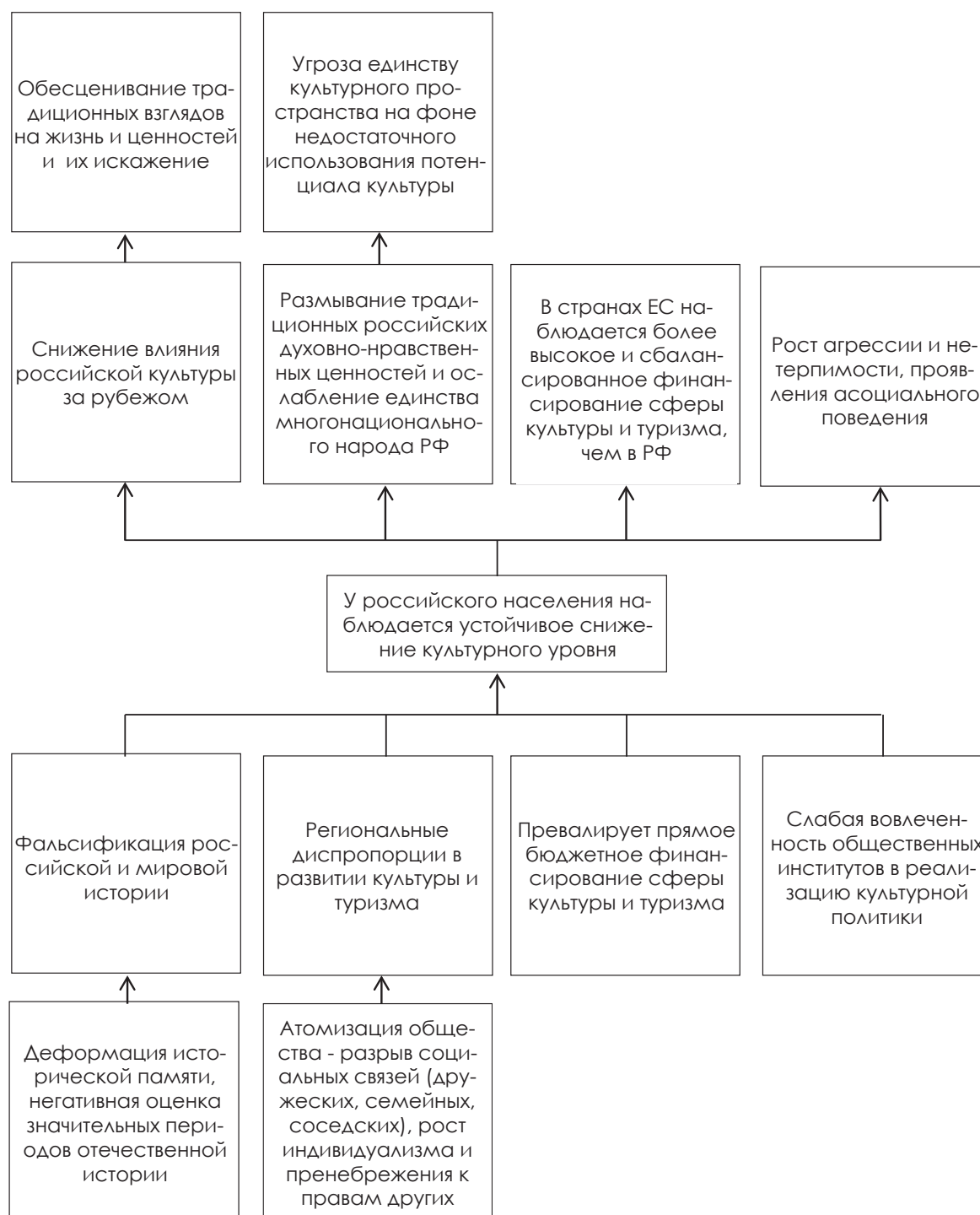


Рисунок 1. Дерево проблем Госпрограммы по функциональному направлению «культурный уровень общества».



Рисунок 2. Дерево проблем Госпрограммы по функциональному направлению «подготовка квалифицированных кадров».

Для решения указанных основных проблем, изначально необходимо разработать дерево целей развития сферы культуры и туризма (рис.3).



Рисунок 3. Дерево целей Госпрограммы по функциональному направлению «культурный уровень общества».

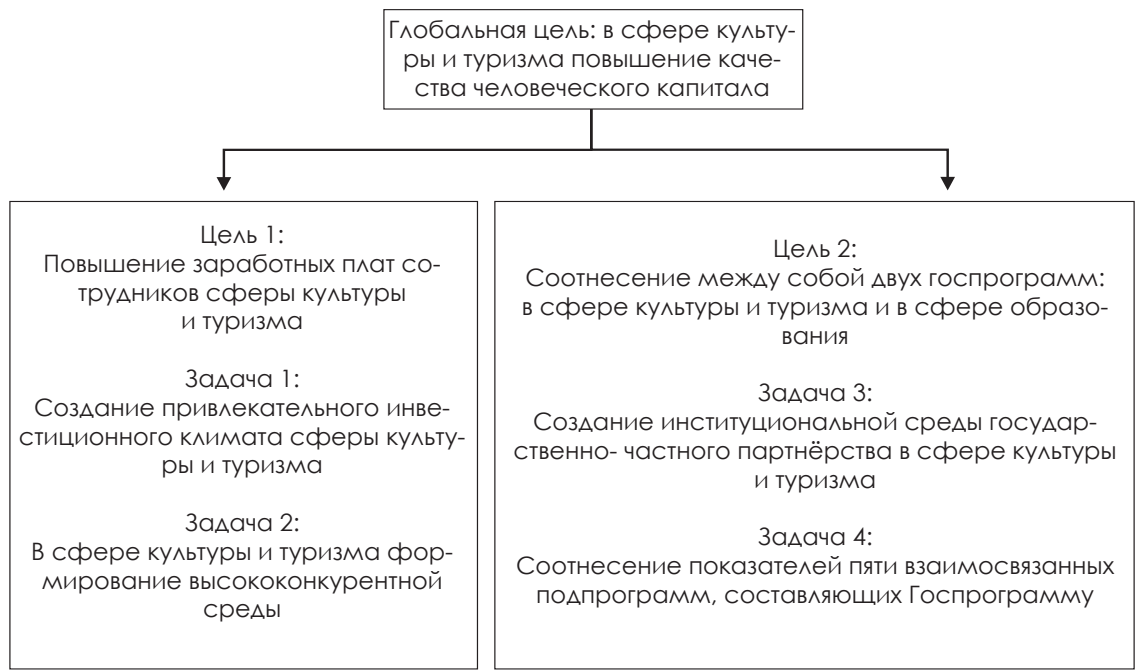


Рисунок 4. Дерево целей Госпрограммы по функциональному направлению «подготовка квалифицированных кадров».

Построенное дерево целей позволяет определить основные индикаторы для каждой из поставленных задач. Дерево целей способствует определению основных индикаторов, оценивающих достижимость поставленных целей. Именно поэтому выделим показатели, по

которым будут сопоставляться конечные и ожидаемые результаты проекта управления изменениями. Для управления изменениями в рамках данной программы предлагается следующий набор индикаторов (табл.4):

Таблица 4.

Разработка показателей развития Госпрограммы

Цели	Индикаторы
Соотнесение показателей пяти взаимосвязанных подпрограмм, составляющих Госпрограмму	Количество одинаковых задач в государственных программах
Создание условий для дополнительного финансирования сферы культуры и туризма	Стимулирование создания учреждений культуры и туризма с помощью государственно- частного партнёрства; Привлечение государственно- частных инвестиций и капитала в сферу культуры и туризма
Обучение и обеспечение курсами повышения квалификации сотрудников учреждений культуры	Прохождение 80% сотрудников государственных учреждений культуры к 2024 году курсов повышения квалификации и переподготовки.
Реализация совместных проектов между государственными учреждениями культуры и иными организациями	Проведение не менее 200 партнерских проектов к 2024 году. Рост посещаемости государственных учреждений культуры в расчете на 1 тыс. жителей в год до 2 140 единиц к 2024 году.

Обеспечение вариативности культурного предложения для всех групп населения	Преимущество современных форм организации социально-культурной деятельности над традиционными в соотношении 60/40. Рост посещаемости мероприятий, проводимых в государственных учреждениях культуры, молодежной аудиторией до 53 000 тыс. человек к 2024 году.
Внедрение в государственные учреждения культуры проектных центров	Открытие не менее 150 проектных центров в государственных учреждениях культуры города Москвы. Реализованные проекты в государственных учреждениях культуры составят порядка 700 к 2024 году.

Все предложенные индикаторы позволят в полной мере реализовать потенциал сферы культуры и туризма и могут быть включены в государственную программу. Исходя из результатов анализа, составим карту результатов реализации управления изменениями для достижения выявленных целей и индикаторов (рис.5).

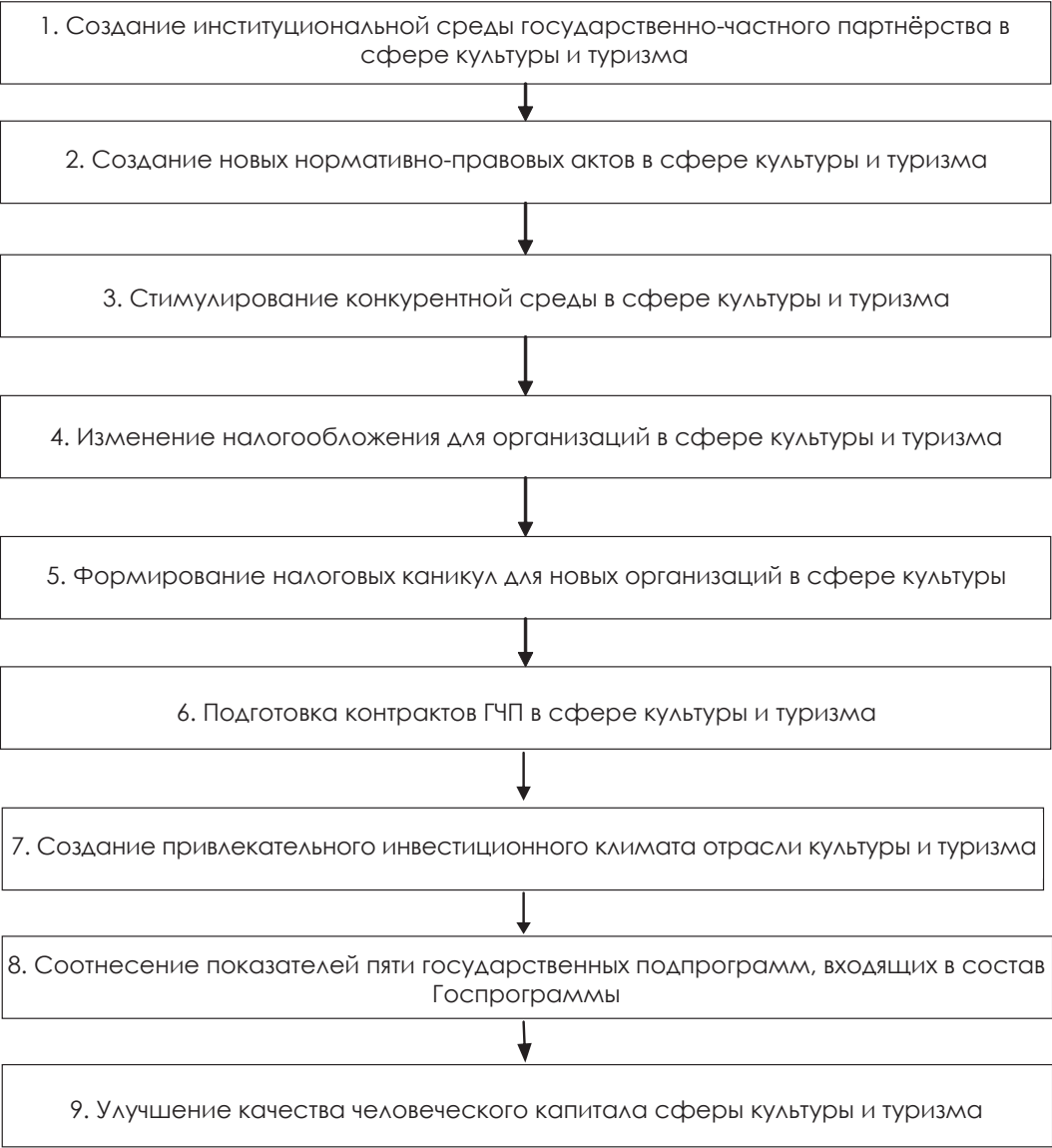


Рисунок 5. Карта результатов проекта управления изменениями Госпрограммы.

Благодаря проведенному анализу, можно сделать вывод, что основными проблемами для реализации Госпрограммы является: фальсификация российской и мировой истории, региональные диспропорции в развитии культуры и туризма, превалирует прямое бюджетное финансирование и слабая вовлеченность общественных институтов в реализацию культурной политики. Но данные проблемы можно решить с помощью:

1. Создание мультимедийных порталов и сервисы; развитие профессиональной мобильности работников сферы культуры и туризма;

2. Привлечение дополнительных инвестиций: использование отечественного и современного зарубежного опыта формирования при определенных экономических условиях многоканальной системы финансирования сферы культуры и туризма.

3. Рост вовлеченности общественных институтов в реализацию культурной политики: создание условий для реализации каждым человеком его творческого потенциала.

Так, выявленные ранее проблемы смогут быть решены с помощью проведения ряда мероприятий, которые направлены на достижение определенных индикаторов. Данный проект управления изменениями в рамках Госпрограммы позволит развить сферу культуры и туризма, а именно деятельность

государственных учреждений культуры и туризма, решит ряд проблем, таких как территориальные диспропорции культурной и туристической инфраструктуры города Москвы, которые значительно замедляют развитие всей сферы; отсутствие эффективных механизмов поддержки культурных инициатив и формирования конкурентной среды, также негативно сказывается на создании качественного контента; нехватка квалифицированного персонала выражается в неспособности и неготовности учреждений культуры и туризма к оказанию некоторых видов услуг.

Внедрение проектной деятельности в государственные учреждения культуры и туризма как проекта управления изменениями позволит вывести учреждения данного типа на новый уровень и стать более конкурентоспособными по сравнению с коммерческими организациями, оказывающими услуги в сфере досуга.

Таким образом, в рамках данной статьи был разработан проект управления изменениями в рамках Госпрограммы, который позволит решить следующие основные проблемы: отсутствие стратегических целей развития культуры РФ; неудовлетворительное состояние культурного образования в РФ, а также недостаток квалифицированных кадров; снижение доступности культурных памятников для жителей села, что обусловлено процессами урбанизации.

Список источников:

1. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013–2020 гг. [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 317 // Гарант: информационно-правовое обеспечение. — Электрон. дан. <http://base.garant.ru/70644226/> (дата обращения: 12.05.2021)
2. Методические указания по реализации мероприятий государственной программы Российской Федерации «Развитие культуры и туризма» на 2013 - 2020 годы. [Электронный ресурс]: <http://www.zabunb.ru/upload/documents/metod-kabinet/programma-razvitie-kultury-i-turizma-2013-2020-gg.pdf> (дата обращения: 12.05.2021)
3. Зотов В.Б., Терехова К.О., Царапов М.Н. Анализ программ цифровизации в городе Москве. Муниципальная академия. 2020. № 4. С. 8-17.
4. Голованов В.И. Роль муниципальных образований в реализации национальных проектов. Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 101-107.
5. Silvanskiy A., Zotov V., Aleksandrova A., Shcherbina T., Stepanova D. Income from innovation in digital economy: the use of wireless technologies. *Espacios*. 2019. T. 40. № 35.

References:

1. On the approval of the State Program of the Russian Federation "Development of Culture and Tourism" for 2013-2020. [Electronic resource]: Resolution of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 317 // Garant: information and legal support. - Electron. dan. <http://base.garant.ru/70644226/> (accessed 12.05.2021)
2. Methodological guidelines for the implementation of the state program of the Russian Federation "Development of Culture and Tourism" for 2013-2020. [Electronic resource]: <http://www.zabunb.ru/upload/documents/metod-kabinet/programma-razvitie-kultury-i-turizma-2013-2020-gg.pdf> (accessed: 12.05.2021)
3. Zotov V. B., Terekhova K. O., Tsarapov M. N. Analysis of digitalization programs in the city of Moscow. *Municipal Academy*. 2020. No. 4. pp. 8-17.
4. Golovanov V. I. The role of municipalities in the implementation of national projects. *Municipal Academy*. 2019. No. 3. pp. 101-107.
5. Silvanskiy A., Zotov V., Aleksandrova A., Shcherbina T., Stepanova D. Income from innovation in digital economy: the use of wireless technologies. *Espacios*. 2019. T. 40. № 35.

УДК 352 (470 + 571) "18"

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_40

Основные формы местного самоуправления в Российской империи

The Basic Forms of Local Self-Government in the Russian Empire

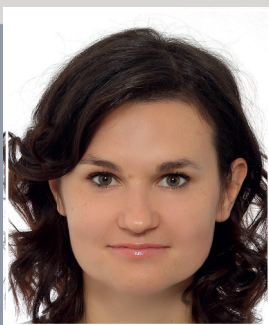


Снежана Павловна Шендрикова

Гуманитарно-педагогическая академия (филиал) в г. Ялта Крымского федерального университета имени В.И. Вернадского, доктор исторических наук, профессор, профессор кафедры истории, краеведения и методики преподавания истории, SPIN-код: 2471-2573, AuthorID: 814724, Россия, Симферополь, e-mail: snezhanashendrikova@rambler.ru

Snezhana P. Shendrikova

Humanitarian and Pedagogical Academy (branch) in Yalta of the V.I. Vernadsky Crimean Federal University, Doctor of Historical Sciences, Professor, Professor of the Department of History, Local History and Methods of Teaching History, SPIN code: 2471-2573, AuthorID: 814724, Russia, Simferopol, e-mail: snezhanashendrikova@rambler.ru

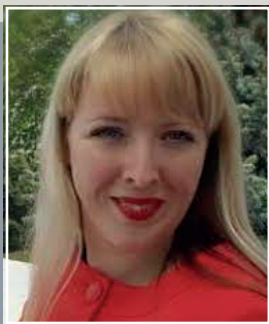


Ирина Геннадьевна Павленко

Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры менеджмент предпринимательской деятельности, SPIN-код: 2825-0726, AuthorID: 751135, Россия, Симферополь, e-mail: 11irin@rambler.ru

Irina G. Pavlenko

V.I. Vernadsky Crimean Federal University, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Business Management, SPIN-code: 2825-0726, AuthorID: 751135, Russia, Simferopol, e-mail: 11irin@rambler.ru



Анастасия Андреевна Остовская

Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского, кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, SPIN-код: 8786-7487, AuthorID: 815710, Россия, Симферополь, e-mail: nastasy.ver@yandex.ua

Anastasiya A. Ostovskaya

V.I. Vernadsky Crimean Federal University, Candidate of Political Sciences, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration, SPIN code: 8786-7487, AuthorID: 815710, Russia, Simferopol, e-mail: nastasy.ver@yandex.ua



Леонид Леонидович Бунецкий

Институт развития города Севастопольского государственного университета, кандидат политических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, SPIN-код: 9671-7906, IP – адрес: 109.110.89.170, Россия, 290011, Севастополь, e-mail: bunetskiy@mail.ru

Leonid L. Bunetsky

Institute of City Development of Sevastopol State University, Candidate of Political Sciences, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration, SPIN-code: 9671-7906, IP-address: 109.110.89.170, Russia, 290011, Sevastopol, e-mail: bunetskiy@mail.ru

Аннотация.

В статье исследована специфика и характер становления основных форм местного самоуправления в исторической ретроспективе. Целью нашего исследования является комплексный исторический анализ самоуправляющихся политических процессов в историческом развитии России, которые привели к образованию различных форм местного самоуправления. В работе проведено исследование становления и развития основных форм местного самоуправления через призму политической истории нашей страны, а также путём многоаспектного научного анализа выявлены ключевые элементы национальных моделей местного самоуправления. Сочетание различных подходов к изучению источников базы исследования позволило нам сформулировать авторскую методологию исследования, которая заключается в комплексном соединении аксиологического подхода исследования местного самоуправления М. Баймуратова, исторической модели А. Хуснутдинова, где местное самоуправления выступает набором исторических процессов в каждой сфере жизни общества, а также использовался системный подход М. Корниенко, где местное самоуправление составляет сложную систему властной иерархии с набором функциональных кластеров. Применение комплексного подхода позволило нам определить, что земское движение зиждется на богатых традициях, идущих от периода зарождения и расцвета Руси (IX – XI вв.). Периодизация, предложенная авторами, выраженная в этапах отражает эволюцию форм местного самоуправления со времен Киевской Руси до городского положения 13 февраля 1846 г.

Ключевые слова.

Местное самоуправление, общество, реформа, правительство, экономическая реформа.

Abstract.

The article seeks to present the nature and characteristics of the basic local self-government forms as they evolved over the years. The aim of the research was to carry out a complex historical analysis of the political self-governance processes in the history of Russia which, consequently, led to the emergence of different forms of local self-governments. The study outlines the transformation of the local self-government forms in relation to the political history of the country and introduces the key elements of the national models of local self-government based on the complex analysis. The setup incorporates a number of approaches to studying the data resources that further merged into an original approach to the research methodology based on M. Baimuratov's axiological approach to local self-government, A. Khusnutdinov's historical model which views local self-government as a set of historical processes in all social spheres of life and M. Kornienko's systemic approach to self-government as a complex system of power structure with certain functional clusters. Further analysis showed that zemstvo movement was underpinned by the deeply-rooted traditions dating back to the rise of Kievan Rus (9th – 11th centuries). The proposed periodization was given in stages to present the evolution of the local self-government forms from the time of Kievan Rus up to the passing of the Municipal Act on 13th February 1846.

Keywords.

Local self-government, society, reform, government, economic reform.

Одной из наиболее фундаментальных проблем политической науки Российского государства сегодня является проблема анализа основных форм местного самоуправления и его институтов как политических феноменов. Суть проблемы заключается в том, что этот гражданский институт, находясь в политической системе государства, выполняет функции управления территориальными процессами, охватывающими вопросы политической, экономической, социальной, финансовой и правовой сферы и является сферой компетенции государства. Вместе с тем, современный тренд демократии требует от центральных правительств вовлечение в процессы государственного управления непосредственно гражданского общества.

Итак, местное самоуправление чрезвычайно сложный и многомерный социальный, политический и правовой институт, легализация которого закрепляется конституционным правом, а формализация - гражданским участием. Именно в таком аспекте происходит его институциональное оформление, развитие и становление. Но, названные процессы формируют принципы системности в становлении и развитии местного самоуправления [2, с. 4 – 8].

Чаще всего под системностью в формировании местного самоуправления понимают ее институциональное оформление в определенную национальную модель, которая за определенный промежуток времени сформировалась и адаптировалась к специфике политической системы страны [2, с. 4 – 8].

В то же время, системных и ком-

плексных исследований, которые бы анализировали специфику и характер становления основных форм местного самоуправления в исторической ретроспективе пока не хватает, это и предопределяет новизну данного исследования. Именно решению этой проблемы и посвящено наше исследование.

Целью нашего исследования является комплексный исторический анализ самоуправляющихся политических процессов в историческом развитии России, которые привели к образованию различных форм местного самоуправления.

Для решения поставленной цели, нам необходимо решить ряд исследовательских задач:

- 1) исследовать становление и развитие основных форм местного самоуправления через призму политической истории нашей страны;
- 2) путем многоаспектного научного анализа выявить ключевые элементы национальных моделей местного самоуправления и исследовать их специфику.

Сочетание представленных подходов источников базы исследования позволило нам сформулировать авторскую методологию исследования, которая заключается в комплексном соединении аксиологического подхода исследования местного самоуправления М. Баймуратова, где местное самоуправление представляет собой набор кластеров: декларативного содержания, конституционного оформления, законодательной базы регулирования взаимоотношений между «центром» и «регионами», структуры местной власти (территориальная община, представители гражданского общества, местные чиновники) и процессуального

оформления местной власти (то есть, как действует вся модель в целом) [2, с. 4 – 8].

Другим подходом является историческая модель А. Хуснутдинова, где местное самоуправления выступает набором исторических процессов в каждой сфере жизни общества, и на первый план выходят процессы формата взаимоотношений «центра» с «регионами» конкретной исторической эпохи [10, с. 12 – 15].

В представленном исследовании также использовался системный подход М. Корниенко, где местное самоуправление составляет сложную систему властной иерархии с набором функциональных кластеров (организация власти, экономика, политика, право, финансы, торговля и т.д.) [8, с. 348 – 355].

Результатом такого комплексного подхода является исследование системы местного самоуправления в исторической ретроспективе и отражает эволюцию форм местного самоуправления со времен Киевской Руси до городского положения 13 февраля 1846 г. и позволило выделить ряд этапов развития местного самоуправления с выделением их специфики по позициям междисциплинарного подхода.

Отечественные традиции местного самоуправления имеют богатую историю. При проведении земской реформы 1864 г. как в правящих кругах, так и в научной среде наблюдалось повышенное внимание к изучению форм местного самоуправления, ранее существовавших в России. Свидетельством тому служит история исследования И.Д. Беляева «Судьбы земщины и выборного начала на Руси» [3]. Идея создания данного труда принадле-

жит активной стороннице реформ Великой княгине Елене Павловне и Ю.Ф. Самарину, в свое время составившему общий план исследования, публикация которого состоялась лишь в 1905 г. Периодизация, предложенная авторами, отражает эволюцию форм местного самоуправления со времен Киевской Руси до городского положения 13 февраля 1846 г. и выделяет следующие этапы:

I. Древнейшая эпоха до смерти Ярослава I (основными элементами русского общества в IX – XI вв. были: князь и его дружина – некий «зародыш» будущего служилого сословия, земства);

II. Эпоха уделов до Московского единовластия (состав элементов общества претерпел изменения и включал в себя: князей, их дружины, земство (с вече городскими и областными; выборными от земства);

III. Эпоха царей Московских до Петра I (характеризуется новым вариантом расстановки основных общественных элементов: царь, служилое сословие и духовенство, земство, и основными тенденциями существования земства: падение местных, областных земских учреждений и образование представительных государственных учреждений в лице земских Дум);

IV. Эпоха позднейшая от Петра I (падение роли земских учреждений, управленческие функции, постепенно перешедшие к приказной администрации и командованию воинских частей.

Существенной частью последней эпохи стало законодательство Екатерины II, в котором особое место занимал: «Указ от 14 декабря 1767 г. о создании Уложенной Комиссии», предусматривавший избрание де-

путатов для обсуждения нового Уложения, как от дворянства, так и от представителей других сословий [3, с. 123]. Впрочем, воссозданное Екатериной II земство современниками оценивается критично, поскольку «...новая земщина, разбитая на сословия, с сословными интересами, нередко противоречащими друг другу, и по закону лишенная всех средств действовать дружно и за одно от всех сословий, была уже не прежняя земщина, имевшая общие для всех сословий интересы» [3, с. 126]. В дальнейшем земские учреждения, введенные Екатериной II, по сути своей оставались неизменными.

В контексте рассмотрения истории местного самоуправления в Российской империи, следует подробнее остановиться на подготовке Земской реформы 1864 г. и ее основных положениях. Кризисные явления в России, достигшие угрожающего уровня к середине XIX в., требовали новых форм общественного самоуправления. Они выразились в проектах переустройства системы управленческих органов. Проекты эти разрабатывались группами представителей правящих кругов в условиях секретности и острого противостояния оппонентов и сторонников реформ. Кроме того, среди сторонников реформ также существовал широкий разброс мнений относительно характера преобразований:

- идти по пути европейских государств или опираться на традиции отечественные;

- сохранить в новых учреждениях доминирование дворянства или ввести более равные возможности для других сословий [1, с. 12].

Освобождение 19 февраля 1861

г. крепостных крестьян породило проблему организации управления ими, поскольку прежняя система, при которой эту функцию выполняли помещики, в условиях, когда сельское население стало свободным и наделялось землей, работать не могла. Деревня нуждалась в новых формах организации местного управления. Опыт, накопленный бюрократическими структурами, работавшими с государственными и удельными крестьянами, оказался, в конечном счете, неприменим в отношении освобожденного крепостного крестьянства. Мощное общественное движение 50 – 60-х гг. XIX в. не позволяло правящим кругам Российской империи ограничиться незначительной коррекцией местного административного аппарата. Дворяне также жаждали преобразований местных управленческих структур, но при этом они раскололись на два лагеря. Один представлял консервативную часть дворянства, не смилившийся с потерей в результате реформы 1861 г. к контролю над крестьянством. Этому противостояла либерально-демократическая часть сословия, принявшая тенденцию к продвижению империи по рыночному пути развития и внедрению представительных учреждений. Признавая, с одной стороны, необходимость привлечения к делам местного самоуправления других сословий, она стремилась сохранить часть своего влияния на дела местного самоуправления. Разрешение данного противоречия было возможно лишь путем некоторых ограничений полномочий имперской бюрократии. Наиболее же консервативные круги управленцев стремились свести к минимуму любые попытки введения предста-

вительных учреждений.

В мае 1858 г. Министерство внутренних дел (далее – МВД) затребовало у губернаторов отзыв на проект реформы уездного управления, которым административная власть в уезде сосредотачивалась в руках уездного начальника, назначаемого преимущественно из военных. При этом уездный предводитель дворянства, формально не подчиняясь уездному начальнику, должен был исполнять все его распоряжения. Проект возмутил дворянство, увидевшее в нем унижение предводителей дворянства и всего дворянского сословия. В итоге документ отвергли, а в марте 1859 г. специальная комиссия при МВД приняла решение о передаче ведения уездных земских дел отдельным выборным учреждениям с участием в них всех сословий. 25 марта и 23 октября 1859 г. соответствующие распоряжения были сделаны императором Александром II, возложившим разработку проекта на комиссию под началом министра внутренних дел Н.А. Милютина [4]. Александр II рассчитывал одновременно привлечь либеральные круги, компенсировать дворянам утрату власти над крестьянами и улучшить положение дел в обветшалом местном хозяйстве.

После отставки Н.А. Милютина, министром внутренних дел был назначен П.А. Валуев, отличавшийся более осторожным подходом к реформам. После доклада П.А. Валуева, одобренного 22 марта 1862 г. Александром II, разработка проекта ускорилась. В 1863 г. валуевский вариант «Положения о земских учреждениях» неоднократно обсуждался Советом Министров, а затем был рассмотрен в законода-

тельном порядке Государственным Советом и представлен к утверждению. 1 января 1864 г. Александр II утвердил «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Согласно ему, земским учреждениям вверялось заведование 14 категориями юридических и социально-экономических вопросов [9, с. 502]. Отныне земские учреждения разделялись на губернские и уездные: в каждом уезде учреждалось уездное земское собрание и уездная управа; в каждой губернии – губернское земское собрание и губернская управа. Уездное земское собрание состояло из гласных, избираемых:

- уездными землевладельцами, не принадлежавшими к сельским обществам;
- городскими жителями всех сословий;
- собранием волостных старшин и старост всех сельских сословий.

Уездная управа состояла из шести гласных, избранных уездным собранием; губернское собрание – из гласных, избранных уездными собраниями от двух до пяти от каждого уезда, сообразно его населению. Губернская управа также состояла из шести гласных, избранных губернским собранием. Председательствовал в уездном земском собрании уездный предводитель дворянства, в губернском – лицо, назначенное высочайшей властью. Заседания собраний проходили по одному разу в год в специально назначенные сроки. При этом заседания губернских земских собраний продолжались не более двадцати дней, уездных – не более семи. Управы, как губернские, так и земские, заседали постоянно. Уездным и губернским земским

собраниям вверялась общая распорядительная власть и контроль по земским делам; управам – приведение в действие постановлений собраний и исполнительные меры по земским делам. Круг действий земских учреждений ограничивался пределами губернии или уезда. По делам, относившимся исключительно к их ведению, они действовали самостоятельно. Земства не имели права вмешиваться в дела, входившие в сферу действий правительственных, сословных и общественных властей, а также в дела, подведомственные другим местным земским учреждениям [9, с. 503]. Земские учреждения были введены только в 34-х великороссийских и малороссийских губерниях: 19 – в 1865 г., 9 – в 1866 г., 2 – в 1867 г., 1 – в 1869 г., 2 – в 1870 г., 1 – в 1875 г. С 1911 г. таковые появились еще в 9-ти губерниях.

С момента учреждения земства пытались высказать предложения дальнейших перемен. Так, некоторыми земствами предлагалось ввести выборность председателей земских собраний [4, с. 212 – 215]. Активность земств, в частности, их попытки через «адреса» высказать чаяния общественности, вызывала неприятие в государственном аппарате империи, стремившемся ограничить поле деятельности и полномочия земских органов. Первые шаги в этом направлении имели место уже через 2 года после реформы, когда законом от 21 ноября 1866 г. было ограничено право земств облагать сборами торговые и промышленные предприятия. Законом от 13 июля 1867 г. журналы и другие печатные издания земств были подчинены губернаторской цензуре, права же председателей

земских собраний напротив значительно расширились. Законом от 19 сентября 1869 г. отменялось право земств на бесплатную пересылку своей корреспонденции. Положением о народных училищах 1874 г. существенно ограничивались права земств в сфере народного образования [5, с. 205].

Эти ограничения привели к снижению активности земств, что проявилось в абсентизме. Но с начала 70-х гг. XIX в. активные земцы, преодолевая инертность большинства членов земских собраний и обходя препятствия со стороны государственного аппарата, стремились к объединению усилий земств. Например, в 1872 г. Владимирское губернское земство ходатайствовало о проведении общеземского съезда. Несмотря на решительный отказ властей, эта инициатива широко освещалась в прессе. Так родилась идея создания общеземского периодического печатного органа. В 1876 г. Императорское вольное экономическое общество приступило к реализации этого проекта, предприняв издание под редакцией профессора И.Е.Андреевского «Земских Ежегодников», в которых печаталось много полезной информации, в частности, свод постановлений земских собраний. [4, с. 229]. В 1877 – 1888 гг. с призывами к проведению областных земских съездов выступили Московское и Рязанское земства, предложив проведение совещаний земств по сельскохозяйственной тематике и создание бесцензурного земского журнала. В 1878 г. на съезде лидеров земств было создано Общество земского союза и самоуправления (Земский Союз), а также разработан план политических реформ,

предусматривавших создание двухпалатной системы, состоящей из Государственной и Союзной Дум. В программной брошюре Союза «Ближайшие задачи земства» лозунгами земства были провозглашены: свобода слова и печати, гарантии прав личности, созыв учредительного собрания [4, 235]. Вслед за этим прошли первые областные съезды земств в Харькове и Одессе. В прессе периодически звучали мысли о необходимости проведения общеземского съезда, который состоялся в 1880 г. По итогам работы съезд призвал начать агитацию в пользу «...подачи петиций о расширении прав земства, о допущении его к участию в центральном управлении» [4, с. 251]. На рубеже 1880 – 1881 гг. земства выступили с ходатайствами о придании земствам большей самостоятельности. Это можно считать пиком деятельности земств, поскольку после гибели Александра II 1(13) марта 1881 г. наблюдался быстрый откат от прежней линии в отношении земств.

29 апреля 1881 г. был издан манифест Александра III, означавший упразднение любых стараний к сближению властных структур и народа [4, с. 267]. Под руководством Д.А. Толстого был разработан законопроект, предусматривавший замену исполнительных органов земских собраний – земских управ новыми органами – земскими присутствиями, которые были бы подобны правительственным комиссиям. 12 июня 1890 г. он был утвержден императором Александром III как новое «Положение о губернских и уездных земских учреждениях». Согласно «Положению» 1890 г. позиции дворянства в земствах были резко усилены, а крестьянства ослабле-

ны. Власти предполагали контрреформой 1890 г. превратить земства в совещательные учреждения по местным делам, снизить их активность и направить ее в нужном правительству русле. Но, вопреки этим планам, деятельность земств только возросла. Ускорившиеся темпы экономического развития, повышение роли транспорта и средств коммуникаций влекли за собой рост потребностей в развитии образования, медицинского обслуживания – всей социальной сферы, где успехи деятельности земств были наиболее ощутимы. Б.Б. Веселовский определил эту тенденцию следующим образом: «...изменение экономической конъюнктуры явилось базисом для культурного и политического подъема 90-х годов вообще и для земства в частности» [4, с. 384].

Серьезным ударом по земству стал документ, в котором прописывались примерные правила касательно норм земского обложения от 12 июня 1900 г. Документ выбивал из-под ног земств основной финансовый ресурс. Земствам было запрещено увеличивать смету более, чем на 3% по сравнению в предыдущим годом, а губернаторам предписывалось усиление контроля за финансовыми операциями земских учреждений [6, с. 27]. Н.Н. Авинов отмечает, что этот документ для правительства стал последним оплотом в борьбе с развитием земского хозяйства. Вместе с тем, на уездных и губернских земских собраниях все настойчивее звучало мнение о необходимости налаживания тесной связи между земствами, о созыве регулярных съездов и совещаний, которые этому способствовали бы. В таких условиях в

конце июля 1901 г. состоялся тайный съезд земских деятелей, который призвал на предстоящих губернских земских собраниях обсудить общегосударственные вопросы. Важнейшие задачи земств были изложены в воззвании за подписью «Письмо старых земцев»: «1) избирательная реформа на основе пониженного имущественного бессословного ценза; 2) освобождение земств от опеки и расширение сферы их компетенции; 3) гражданское равноправие крестьян; 4) податная реформа; 5) выборный мировой суд и суд присяжных; 6) уничтожение предварительной цензуры; 7) отмена исключительных положений» [4, с. 555]. Несмотря на постоянные запреты со стороны МВД во главе с Д.С. Сипягиным, сотрудничество земств продолжалось. Газета «Новое Время» отмечала, что «...едва ли была за последние 5-6 лет сессия более оживленная, даже бурная<...>и проникнутая более сознательным и энергичным вниманием к земским вопросам» [4, с. 557].

С.Ю. Витте, говоря о своих симпатиях к земствам, выражал глубокое убеждение, о том, что рано или поздно они добьются государственного представительства, но «...пока Россия не дожидается конституции» и поэтому земствам следует воздерживаться от участия в политическом движении [4, с. 563]. В свою очередь Николай II в Курске в своей речи перед представителями земств указал: «Помните, что призвание ваше – местное устройство в области хозяйственных нужд» [4, с. 570]. В марте 1902 г. представителями земств было решено начать издание земского либерального печатного органа «Освобождение», первый номер которого вышел в

Штутгарте уже через три месяца. В газете излагались основные идеи деятельности органа: «Наш орган не будет революционным, но он будет всем своим содержанием требовать великого переворота русской жизни, замены произвола самодержавной бюрократии правами личности и общества» [4, с. 572].

2 апреля 1903 г. вышло «Положение об управлении земским хозяйством в 9 западных губерниях». Этим самым было обозначено завершение долгого процесса подготовки расширения земских органов на запад империи. К слову, оно предполагалось еще в начале Земской реформы в 1864 г. Анализируя ситуацию, можно сказать, что к началу XX в. земское движение серьезно заявило о себе не только лозунгами и программными документами, но и конкретными серьезными делами в контексте социальной и политической жизни российского общества. Об этом также может свидетельствовать и очередной Земский съезд, прошедший в Санкт-Петербурге 6-9 ноября 1904 г. В результате его работы было принято постановление из 11 пунктов, где четко было сформулировано «конституционное credo», что, в свою очередь, сыграло значимую роль в развитии общественного движения в вопросах продвижения местного самоуправления [4, с. 598]. Таким образом, Земский съезд и его решения дали новый толчок земскому движению, развернувшему так называемую «банкетную кампанию», когда под видом таковых проходили собрания, принимавшие адреса и ходатайства к властям с требованиями политического толка. Власти же, показывая готовность к компромис-

су, 12 декабря 1905 г. опубликовали «Высочайший указ о мерах к усовершенствованию государственного порядка», в котором намечалась программа реформ, в частности в вопросах уравнивания крестьян в правах с другими сословиями, расширения компетенции земств в сфере местного благоустройства, расширения свободы печати и т.д. Но одновременно были приняты и меры по пресечению «банкетной кампании». Специальным постановлением земства были предупреждены об ответственности «...на основании действующих законов» [4, с. 599]. В результате этого повсеместно стали запрещаться банкеты, усилилось давление на прессу и т.д.

17 октября 1905 г. в обстановке усилившихся народных выступлений, император Николай II подписал Манифест, в котором обещал подданным Российской империи «...даровать незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы слова, совести, собраний и союзов» [4, с. 648]. Государственная Дума надеялась законодательной властью и правом контроля над административными органами. К участию в выборах в Думу привлекалось население, ранее не имевшее избирательного права. Умеренное большинство земских собраний встретило Манифест восторженно. Так, Харьковское уездное земство в своей телеграмме на имя премьер-министра С.Ю. Витте писало о том, что чаяния, которые объединяли земства России наконец-то получают реальное существование на практике [5, с. 643]. Земства в большинстве своем перешли в правительственный

лагерь. Состоявшийся 6 – 13 ноября 1905 г. съезд земских деятелей знаменовал завершение развития земского либерализма. А образование 12 – 18 октября того же года партии конституционных демократов («Кадетов») закрепило факт раскола земского движения. Либеральная часть земского движения в лице адвокатуры, университетской профессуры и других представителей интеллигенции составила костяк партии «Кадетов», которая в целом поддерживая существовавший режим, пыталась осторожно добиваться от него тех или иных уступок. Консервативные же представители дворянства и предпринимателей вошли в состав партии «Союз 17 октября» («Октябристы»), откровенно поддерживавшей правительство. Таким образом, земский либерализм исполнил свою миссию, донес свои лозунги до обновления государственного строя, объединив на своей платформе в важный исторический момент политического преобразования большинство активных земских сил.

По оценке Б.Б. Веселовского, история земства не знала более мрачной эпохи, нежели 1906 – 1907 гг. Сессия земских собраний 1906 г. прошла под знаком объединения с правительством на основе Манифеста 17 октября. Земства выражали свою поддержку курсу кабинета П.А. Столыпина, предполагавшего сначала «усмирение», а потом реформы. Усиление консервативных тенденций в земствах проявилось в решительном отходе от попыток предложения своих проектов решения политических вопросов. Земства обрушились и на радикальные элементы, и на умеренных конституционалистов, включая всех левых

октябристов. Жесткие меры правительства по подавлению крестьянских восстаний были поддержаны большинством земств. Более того, некоторые земства выделяли ассигнования для организации полицейской стражи на пресечение крестьянских выступлений [5]. Действия консервативных земцев против обще земской организации продолжались и в 1906 – 1908 гг. В этом ключе показательными были совещания правых земцев в Санкт-Петербурге (март 1907 г.) и в Москве (август 1907 г.). Решения этих мероприятий были направлены против существования общеземской организации. Итогом стало компромиссное решение о возможности легализации общеземской организации исключительно на основе выборных уполномоченных земств. Характерной чертой этого времени было и усиление гонений на демократически настроенную земскую интеллигенцию, многочисленные увольнения земских служащих, учителей, врачей, статистов, заподозренных в радикализме. Имели место и аресты. Попытки же земств помочь уволенным и арестованным посредством выплаты пособий пресекались. В специальном циркуляре губернаторам это было предписано в начале 1906 г. министром внутренних дел П.Н. Дурново [11, с. 62].

Новый министр внутренних дел П.А. Столыпин 14 сентября 1906 г. издал свой Циркуляр, содержащий ограничения в вопросах деятельности земств. Земские собрания в массе своей поддерживали документ. Согласно циркуляру, служащие в земствах, не могли принадлежать к «противоправительственным», партиям. Кроме этого,

в массовом порядке закрывались земские просветительские центры, книжные склады, библиотеки, училища, периодические издания: «Владимирская газета», «Вятская газета», «Вестник Таврического земства», «Вестник Екатеринославского земства». Как результат, всего по России в 1906 – 1908 гг. было закрыто 11 периодических изданий. Вместе с тем, в сфере экономики, земства активно подключились к поддержке Столыпинской аграрной реформы, объявленной 9 ноября 1906 г. В кризисный период реформы они с пониманием отнеслись к призыву П.А. Столыпина наладить помощь вышедшим из общины отрубщикам и хуторянам, организовать сельскохозяйственные курсы, показательные хозяйства и даже выезды крестьян для изучения опыта хуторских хозяйств за рубежом. Земства активно поддерживали власть и в начале I мировой войны. В свою очередь правительство поддерживало активность земств и санкционировало создание (30 июля 1914 г.) общеземской организации «Всероссийский земский союз помощи больным и раненым воинам» во главе с князем Г.Е. Львовым, а затем и его объединение со Всероссийским союзом городов в организацию «Союз земств и городов» (10 июля 1915 г.). Однако сложная обстановка в стране, связанная с военным временем и кризисом верхов побуждала земства отойти от курса «единения» с царским правительством и выступить за обновление власти через включение в него представителей деловых кругов из земств. В этой связи отношения власти и земских представительств ухудшились и в канун Февраля 1917 г. некоторые земские лидеры скло-

нялись к дворцовому перевороту, но последующие события помешали этим планам.

Подводя итоги, следует сказать, что, по мнению отечественных исследователей, земское движение в дореволюционной России зиждется на довольно богатых традициях, идущих от периода зарождения и расцвета Руси (IX – XI вв.), когда князь и его дружина представляли собой некий «зародыш» будущего служилого сословия и земств. В эпоху Московского царства имело место образование представительных государственных учреждений в лице земских Дум. В Петровской России наблюдалось падение роли земских учреждений. И этому есть толкование. Император для укрепления вертикали власти урезал полномочия земств. Кроме того, преклонение перед европейской моделью вело к пренебрежению к своим, отечественным традициям. Впрочем, восстановление Екатериной II роли земств оценивается современниками довольно критично. Кризисные явления в России середины XIX в., вызвавшие реформы государственного самоуправления, имели следствием подготовку и внедрение в жизнь Земской реформы 1864 г., которая, в свою очередь, по мнению современников, носила неоднозначный характер. Различные ограничения на разных

этапах истории земств только провоцировали участников Земского движения на серьезное противостояние. Это играло на руку земствам, поскольку они, таким образом, серьезно заявляли о себе, подкрепляя свою значимость в решении важных государственных вопросов. В первую очередь это касалось социальной сферы.

Новизна тематики, поднимаемой в данной научной публикации заключается в ретроспективном анализе становления и развития отечественного самоуправления на примере Земской реформы 1864 г. с целью дальнейшего его применения в современной России [7, с. 45]. История постоянно преподносит уроки, которые, как правило, пренебрегаются. Чаще всего мы готовы перенимать зарубежный опыт, забывая о том, что есть свой, достойный должного внимания. Пытаясь наложить зарубежные модели, как кальку, на тот или иной кластер системы управления, властные структуры должны понимать, что это чаще всего не срабатывает по ряду объективных причин. Научный подход в изучении вопросов государственного и муниципального управления призван быть базисом для практической реализации программ, касающихся вопросов самоуправления в современной России.

Список источников:

1. Авинов Н.Н. Главные черты в истории законодательства о земских учреждениях // Юбилейный Земский Сборник. Под ред. Б.Б.Веселовского и З.Г.Френкеля. — СПб.: Издание товарищества О.Н. Поповой, 1914. — С. 1 — 30.
2. Баймуратов Н.А. Местное самоуправление в Украине: аксиологические подходы к формированию национальной модели / Н.А. Баймуратов // Южноукраинская летопись. — 2012. — № 1. — С. 4 — 8.
3. Беляев И.Д. Судьбы земщины и выборного начала на Руси. — М.: Издание Императорского Общества Истории и Древностей Российских при Московском Университете, 1905. — 135 с.
4. Веселовский Б. История земства за сорок лет. Т. I. — СПб.: Издательство О.Н.Поповой, 1909. — 724 с.
5. Веселовский Б. История земства. Т. III. — СПб.: Издательство О.Н.Поповой, 1911. — 708 (2) с.
6. Герасименко Г.А. Земское самоуправление в России. М.: Наука, 1990. — 263 с.
7. Зотов В.Б. Роль местного самоуправления в развитии Российского государства на современном этапе: проблематический и прогностический анализ, рекомендации / В.Зотов // Муниципальная Академия. — 2021. № 1 — С. 45.
8. Корниенко М. Местное самоуправление: системный анализ / М. Корниенко // Право. — 2013. — № 3 — 4. — С. 348 — 355.
9. Татищев С.С. Император Александр II. Его жизнь и царствование. Т. I. — СПб.: Издательство А.С. Суворина, 1903. — 538 с.
10. Хуснутдинов А. Местное самоуправление: история и современность / А. Хуснутдинов // Внешние дела. — 2010. — № 3/4. — С. 12 — 15.
11. Шаховской Дм. Политические течения в русском земстве // Юбилейный земский сборник. Под ред. Б.Б. Веселовского и З.Г. Френкеля — СПб.: Издание товарищества О.Н. Поповой, 1914. — С. 437 — 467.

References:

1. Avinov N.N. (1914) Glavnye cherty v istorii zakonodatel'stva o zemskikh uchrezhdeniiakh [The main features in the history of legislation regulating zemstvo institutions]. Iubileinii Zemskii Sbornik. P. 1 — 30.
2. Baimuratov N.A. (2012) Mestnoe samoupravlenie v Ukraine: aksiologicheskie podkhody k formirovaniu nacional'noi modeli [Local self-government in Ukraine: axiological approaches to the formation of the national model]. Iuzhnoukrainskaia letopis'. No. 1. P. 4 — 8.
3. Belyaev I.D. (1905) Sud'by zemshchiny i vybornogo nachala na Rusi [History of zemstvo and voting in Rus]. Moscow: Izdanie Imperatorskogo Obshchestva Istorii i Drevnostei Rossiiskikh pri Moskovskom Universitete.
4. Veselovskiy B. (1909) Istoiia zemstva za sorok let [The history of the forty years of zemstvo]. Saint-Peterburg: Vol. 1. Izd-vo O.N. Popovoi.
5. Veselovskiy B. (1911) Istoiia zemstva [The history of zemstvo]. Saint-Peterburg: Vol. 3. Izd-vo O.N. Popovoi.
6. Gerasimenko G.A. (1990) Zemskoe samoupravlenie v Rossii [Zemstvo as self-government in Russia]. Moscow: Nauka.
7. Zotov V. B. The role of local government in the development of the Russian state at the present stage: problematic and predictive analysis, recommendations / V. Zotov // Municipal Academy. — 2021. No. 1 — P. 45.
8. Kornienko M. (2013) Mestnoe samoupravlenie: sistemnyi analiz [Local self-government: systemic analysis]. Pravo. No. 3 — 4. P. 348 — 355.
9. Tatishchev S.S. (1903) Imperator Alexandr II. Iego zhizn' i tsarstvovanie [Emperor Alexander II. His Life and Reign]. Saint-Peterburg: Vol. 1. Izd-vo A.A. Suvorina.
10. Khusnutdinov A. (2010) Mestnoe samoupravlenie: istoriia i sovremennost' [Local self-government: history and modernity]. Vneshnie dela. No. 3/4. P. 12 — 15.
11. Shakhovskiy D. (1914) Politicheskie techeniia v russkom zemstve [Political trends in the Russian zemstvo]. Iubileinii Zimskii Sbornik. Saint-Petersburg: Izdanie tovarishchestva O.N. Popovoi. P. 437 — 467.

УДК 338.24; 334.025

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_53

Управленческие приемы при создании практической модели научной мотивации и организации труда в государственных учреждениях методом проактивного подхода

Management techniques for creating a practical model of scientific motivation and work organization in public institutions using a proactive approach



Александр Васильевич Демин

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры
государственного и муниципального управления, член-
корреспондент Академии ЖКХ, почетный работник ЖКХ РФ,
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9415-0023>, SPIN-код: 7051-7867,
Author ID: 212228, Россия, Москва,
e-mail: demin@subsident.ru

Alexander V. Demin

State University of Management, Doctor of Economic Sciences,
Associate Professor, Professor of Department of State and
Municipal Governance, Corresponding Member of the Academy
of Housing and Utilities, Honorary Worker of Housing and Utilities
of the Russian Federation, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9415-0023>, SPIN-код: 7051-7867, Author ID: 212228, Russia, Moscow,
e-mail: demin@subsident.ru

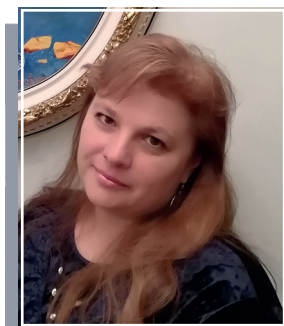


Илья Владимирович Рыбальченко

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
аспирант, юрист, эксперт Общероссийского народного
фронта по вопросам ЖКХ, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1008-0203>, SPIN-код: 7869-9464, Author ID: 1106241, Россия,
Москва,
e-mail: i.v.rybalchenko@gmail.com

Ilya V. Rybalchenko

State University of Management, postgraduate student,
lawyer, expert of the All-Russian Popular Front on housing and
communal services, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1008-0203>,
SPIN-код: 7869-9464, Author ID: 1106241, Russia, Moscow,
e-mail: i.v.rybalchenko@gmail.com



Ирина Владимировна Милькина

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры
государственного и муниципального управления, ORCID:
<https://orcid.org/0000-0002-5254-6326>, SPIN-код: 6465-3325, Author ID:
675722, Россия, Москва,
e-mail: iv_milkina@guu.ru

Irina V. Milkina

State University of Management, Ph.D. in Economics, Associate
Professor, Associate Professor of Department of State and
Municipal Governance, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5254-6326>, SPIN-code: 6465-3325, Author ID: 675722, Russia, Moscow,
e-mail: iv_milkina@guu.ru

Аннотация.

Авторами предлагается новый взгляд на применение научного метода «проактивной» мотивации персонала организации в государственном учреждении, при этом анализируется степень роста трудовой отдачи и дисциплины сотрудников. Целью исследования было доказать возможность создания «проактивных» офисов в рамках государственной службы и оказания государственных услуг, подтвердить их эффективность в государственном секторе. Наглядно показано, что перенос закономерностей, выявленных при изучении эффективности «проактивных» методов организации труда в коммерческом и предпринимательском секторе, в сферу государственных организаций, предоставляющих услуги населению, приводит к сохранению главных принципов и целей изучаемых схем работы – существенному повышению отдачи от каждого работника. При этом гораздо важнее, что новые схемы благополучно воспринимаются населением, получающим государственные услуги, а с другой стороны – современные способы организации работы способны поднять престиж государственной службы.

Кроме того, впервые предлагается новый подход к определению самого понятия «мотивация» сотрудников.

Ключевые слова.

Проактивный подход, методы управления, управленческие подходы, государственные учреждения, государственные услуги, инициативный сотрудник, окно возможностей, полезная государственная услуга.

Abstract.

The authors propose a new view on the application of the scientific method of "proactive" motivation of the organization's personnel in a public institution, while analyzing the degree of growth of labor productivity and employee discipline. The purpose of the study was to prove the possibility of creating "proactive" offices within the public service and the provision of public services, to confirm their effectiveness in the public sector. It is clearly shown that the transfer of the patterns identified in the study of the effectiveness of "proactive" methods of labor organization in the commercial and business sector to the sphere of state organizations that provide services to the population, leads to the preservation of the main principles and goals of the studied work schemes – a significant increase in the return from each employee. At the same time, it is much more important that the new schemes are well perceived by the population receiving public services, and on the other hand, modern ways of organizing work can raise the prestige of the public service.

In addition, for the first time, a new approach to the definition of the concept of "motivation" of employees is proposed.

Keywords.

Proactive approach, management methods, management approaches, public institutions, public services, proactive employee, window of opportunity, useful public service.

В современной экономической науке аксиоматически предполагается, что практическая модель научной мотивации труда дает существенные преимущества в работе организации [9]. Прежде всего, такие методы обеспечивают повышение трудовой дисциплины и исполнительности, рост индивидуальной эффективности, повыше-

ние качества взаимодействия сотрудников. В среднем, использование современных подходов способно как минимум в 3-5 раз повысить производительность труда каждого работника, а по организации в целом, благодаря синергетическому мультипликативному эффекту, повышение производительности может стать еще большим.

В практическом приложении это означает, что даже без серьезных экономических затрат (инвестиций и вложений), без реформ (которые сами по себе могут быть очень затратными), благодаря лишь управленческим приемам возможно добиваться серьезного прироста производительности. Это выводит методологию управления на совершенно новый уровень приоритета для руководства организации, прежде всего, потому что рост производительности в отсутствии серьезных затрат способен значительно снизить издержки, а значит, повысить конкурентоспособность товаров или оказываемых услуг.

При этом, если руководитель организации коммерческого сектора ориентирован, прежде всего, на увеличение продаж и, соответственно, прибыль, то руководство государственных органов и подведомственных им госучреждений имеет совершенно другую мотивацию, что обусловлено прежде всего тем, что их работу оценивает не рынок, а руководство, и количество и качество оказанных услуг, хотя и оставаясь главным показателем работы, соседствует с показателями, которых не может быть у коммерческого предприятия – необходимостью выполнения государственного (муниципального) задания, целевого и эффективного использования бюджетных и внебюджетных средств, своевременного предоставления различных квартальных и годовых отчетов.

Означает ли это, что научная организация труда сотрудников государственного учреждения не является приоритетной для современного руководителя государственного органа или учреждения? Действительно ли эффективные приемы организации работы, разработанные в последние годы, смогут улучшить ключевые показатели работы госучреждения? Ведь, как было показано выше, в данном случае эти показатели не только внешние, рыночные, но и внутренние, связанные с поручениями и отчетностью внутри государственной системы.

Ответ на этот вопрос, который проверялся практикой настоящего исследования, предполагался положительным. Основанием для такого предварительного

вывода являлись, безусловно, общие для коммерческого и государственного сектора области воздействия, на которые должны были повлиять новые применяемые методы:

- во-первых, и в частном, и в государственном секторе важнейшим показателем деятельности сотрудника являются результаты выполнения его прямых должностных обязанностей. Для нашего исследования под этим параметром мы понимали как эффективность затрат рабочего времени, так и наличие/отсутствие ошибок в работе и замечаний руководителя;

- во-вторых, в обоих случаях важна удовлетворенность граждан качеством и количеством предоставленных государственной организацией или государственным органом услуг (отсутствие обоснованных жалоб);

- наконец, в-третьих, в госсекторе не менее, чем в частном, важна инициатива работников, и их профессиональная активность, а также соблюдение ими трудовой дисциплины и установленных в организации кодексов профессиональной этики.

Конечно, для руководителя как субъекта управления в государственном секторе значима и профессиональная компетенция работников, но этот параметр не так сильно зависит от научной организации управления [7], и не изменяется в краткосрочный период исследования, поэтому профессиональная активность и инициатива (в том числе направленная на повышение собственной квалификации) представляются нам более важным критерием.

Рассмотрим далее ряд особенностей, присущих государственным органам и учреждениям, прежде всего, с точки зрения управленческих подходов, которые диктует их статус. Система государственного управления в Российской Федерации, в том числе, система предоставления населению государственных услуг в своей деятельности опирается на государственных служащих, и для их эффективной работы создаются условия труда и стимулирования. Однако можно ли счи-

тать стационарную и неизменную систему – априори эффективной, мотивирующей и неизменно актуальной?

Действительно, государственное управление существенно отличается от предпринимательского. Даже мелкие ошибки сотрудника государственного органа (не говоря уже о противоправных действиях), приводят к снижению доверия не к конкретной организации, а к государственной системе в целом. Порой, недостаточная ответственность у государственных служащих, недостаток профессионального опыта, навыков и знаний, а также нежелание вникать в каждую конкретную ситуацию обратившегося в государственный орган приводит не просто к низким результатам деятельности, но и в целом отражается на престиже и имидже государственной власти.

Именно поэтому мнение общества, зачастую основанное на наблюдении бездействия отдельных госслужащих, влияет на формирование сравнительно невысокого рейтинга государственной службы.

В свою очередь, невысокий рейтинг, не-престижность работы в государственном секторе в совокупности с отсутствием современного стимулирования и мотивации государственного служащего, приводит к формированию состава работников, допускающих нарушения даже основополагающих принципов работы, служебной ответственности, этики и служебного поведения.

Не представляется возможным никакого иного варианта решения данной проблемы, кроме внедрения принципиально новых методов управленческой мотивации персонала. При этом основной целью такой мотивации должно быть именно создание новой модели трудового поведения сотрудников рабочего звена (для руководства же, эффективное достижение целей организации, оставаясь первой и основной задачей, не должно выходить на первый план в ежедневной работе с сотрудниками).

В широком понимании, современная теория управления под мотивацией понимает прежде всего систему наказаний и поощрений персонала организации [1]. В

то же время, сегодня такой подход предполагается довольно устаревшим, во-первых, потому что степень восприимчивости сотрудника к наказаниям и поощрениям всегда зависит от его личных социально-психологических качеств, во-вторых, потому что современное научное знание об управлении все чаще базируется не на «кнути и прянике» как инструментах руководителя, а на самостоятельной работе сотрудника в рамках предоставленных ему возможностей. Именно поэтому, вместо «инструментального» подхода, то есть поиска все новых рычагов, стимулов, инструментов руководителя, мы предлагаем принципиально новый подход, основанный на создании возможностей, которые самостоятельно может использовать инициативный сотрудник. Именно правильное создание окна возможностей (то есть постоянного предложения работодателя сотрудникам использовать свои креативные способности, как альтернатива узкому коридору скромных рычагов управления в виде благодарностей и высканий) и представляется в настоящее время основой нового понимания мотивации. Мотивирование новыми условиями, которые «всегда под рукой», стоит лишь работнику захотеть воспользоваться тем или иным предложением (которое может быть связано как с объемом, так и с условиями работы) представлялось авторам исследования наиболее эффективным.

В условиях строгого ограничения фонда заработной платы в государственном учреждении, а значит, невозможности использовать как «рычаг воздействия» прямую денежную компенсацию за деятельность сотрудников, Авторами была предпринята попытка использования метода расширения «окна возможностей». Прежде всего, возможности существенно большей свободы и самостоятельности распределения обязанностей в организации, существенного снижения объема отчетов перед руководством до минимально необходимого уровня, и частично, насколько это допустимо в жестко установленном графике оказания государственных услуг – режима работы. Более того, предполагалось, что в некоторых случаях мотивиру-

ющий стимул может быть и неосознанным.

Авторами исследования закладывалась следующая логика:

1. У всех людей разная реакция на конкретные стимулы. В связи с этим, если служащие не реагируют на определенный стимул, в нем нет смысла.

2. Традиционно общественным мнением представляется, что в государственных структурах так называемое «негативное» стимулирование довлеет над позитивным. На самом же деле, это не более чем устоявшееся заблуждение. Практикой работы авторов в государственных структурах четко подтверждается, что «негативное» стимулирование (которое подразумевает блокирование прежнего поведения посредством снижения уровня удовлетворения потребностей) на самом деле не просто не эффективно в силу приспособляемости к нему сотрудников, но и главное – является причиной развития у них нежелания трудиться.

Таким образом, нами предполагалось создание принципиально новой, отличной от существующей системы стимулирования, направленного на повышение уровня удовлетворения потребностей, а также сохранение и повышение эффективности существующего трудового поведения.

Теория управления в настоящий момент достаточно хорошо изучила и классифицировала методы стимулирования, прежде всего, выделяя экономические, но признавая и иные – нравственные, социальные, социально-психологические [2]. Ограниченность фонда заработной платы в государственных учреждениях не предоставляет возможности эксперимента с экономическим стимулированием, но оставляет за руководством организации довольно широкие возможности стимулирования сотрудников нематериально – давая им реализовать себя в личном и трудовом плане.

В процессе эксперимента выяснилось, что направление работы, имеющей однозначный социальный оттенок и приносящий пользу населению в виде ока-

зания полезной государственной услуги нуждающимся слоям населения, является мощным мотивирующим фактором (впрочем, представляющим ценность для сотрудников с определенным и достаточно высоким уровнем нравственности). Таким образом, перед авторами стояла задача создания дополнительного стимула, которая облегчалась высокой степенью осознанности, нравственности и креативности у сотрудников, занимавшихся работой с нуждающимся населением. Это означало, что в коллективе уже присутствовал позитивный общественный климат, а сотрудники, пришедшие на такую работу, в основной массе отличались как высокими нравственными установками, так и активной жизненной позицией в коллективе.

Следовательно, даже при невозможности введения новых экономических стимулов и практически полной «выработанности» и истощенности большинства моральных стимулов, у авторов сохранялся хороший резерв для внедрения новейших методов стимулирования, основанных на свойствах личности сотрудников.

В целях правильной постановки задачи был проведен опрос (анкетирование) сотрудников организации. Это позволило правильно сориентироваться в выборе методов мотивации, понять и классифицировать причины, которые приводят людей работать в органы власти и государственные учреждения.

Опрос проводился методом анкетирования сотрудников, в нем приняло участие 100 человек. Обработка результатов проводилась стандартными статистическими методами. Вопросы касались, прежде всего, причин, по которым сотрудники выбрали работу в госучреждении, а также ценностей, которые разделяют сотрудники и которые существенно влияют на выбор ими места работы.

По результатам было установлено, что основной причиной выбора работы в госучреждении является попытка реализовать себя в менеджерской либо управленческой сфере (эту причину указали 76% среди анкетированных лиц 25-35 лет) и стабильное материальное обеспече-

ние (эту причину указали 84% лиц старше 35 лет). Также выяснилось, что для сотрудников государственного учреждения приоритетное значение имели такие нематериальные ценности, как работа на пользу государства (92% всех анкетированных).

Таким образом, было установлено, что потребности сотрудников существенно меняются со временем, а значит, для полноценной отдачи необходимо не только внимательно следить за ними, но и индивидуально подходить к выбору способов мотивации. Вследствие фиксированного размера фонда заработной платы в государственном учреждении и жестком ограничении размера премиальных выплат относительно установленных ставок, главным отличием мотивации труда служащих, по сравнению с сотрудниками «частного» сектора, является невозможность стимулирования персонала в размерах, сопоставимых с заработной платой. Представляется, что в настоящий момент именно этот фактор является главной причиной высокой текучести кадров на государственной службе. Следует отметить, что разумность такого ограничения существует лишь для высшего звена управления, в то же время снятие этого ограничения в отношении рядового персонала дало бы инструмент сильной мотивации на результат. При этом даже в отношении руководства государственных учреждений такое ограничение на выплату премий можно было бы снять, сохранив лишь правило, при котором суммарная выплата руководителю не может быть выше двух-трехкратной средней по учреждению выплаты сотрудникам.

В силу вышесказанного проведенное анкетирование позволило разработать новую, нематериальную систему стимулирования, исходящую из принципа мотивации сотрудников на исполнение его функциональных обязанностей через нематериальные поощрения [4]. Знание причин, приведших сотрудников разных возрастных групп в государственное учреждение дает возможность поощрять сотрудника именно тем, что для него ценно, при этом лишь в случае, если цели его достижений связаны с организацией.

В процессе исследования был выявлен принципиально новый и безусловно значимый управленческий парадокс, выражающийся в кризисе мотивации сотрудников госучреждений в возрасте 30-45 лет. В отличие от частного сектора, большую часть жизни сотрудник госучреждения получает образование, он вынужден постоянно следить за новыми нормативно-правовыми актами, получать новый опыт работы для дальнейшего продвижения по карьерной лестнице. Однако с годами работы в госучреждении сотрудник видит, что лишен доступа ко многим материальным благам. Так, владелец небольшого магазина, если удачно ведет свой бизнес, через некоторое время имеет уже три – четыре магазина на аренде. Это может обеспечить ему достаточное количество средств, чтобы жить в крупном жилом комплексе в престижном районе, направить детей на обучение в элитные школы, и отдыхать на хороших курортах несколько раз в год, произвольно устанавливая себе отпуск. Сотрудник же госучреждения (многие из которых реально работают без выходных и отпусков) никогда не сможет этого себе этого позволить. Максимальная же социальная несправедливость выражается здесь и в том, что если работа госслужащего стимулируется хорошим вознаграждением и мощным социальным пакетом, то сотрудник госучреждения госслужащим формально не является, и не имеет ничего из этого.

Вследствие этого, следует предусмотреть механизм, в соответствии с которым ограничения сотрудникам госучреждений будут компенсироваться государством, причем не только в материальном плане (увеличенной заработной платой и премиальными выплатами), но и в плане социальных гарантий.

В целом, для того, чтобы у сотрудника появился стимул работать на государственной службе, следует четко регламентировать такое стимулирование труда, которое не уступало бы стимулированию работников частного сектора.

Однако, в отсутствие такой возможности, авторами была разработана и внедрена альтернативная система сти-

мулов, которая состояла из нескольких групп.

Группа 1. Стимулы социального продвижения:

- развитие системы общественного признания в трудовом коллективе: благодарности, доски почета, публичные поздравления с праздниками;
- стимулирование признания сотрудника в обществе: обращения госучреждения в адрес префектур, управ, и иных органов власти с просьбой публично отметить сотрудников учреждения;
- предоставление удобного режима работы сотрудникам, постоянно повышающим профессиональные знания;
- реализация нормотворческого потенциала сотрудников – открытое рассмотрение нормотворческих предложений сотрудников.

Группа 2. Стимулы развития инициативы:

- поощрения за высокие результаты;
- поощрения за проявленную инициативу в случае ее успеха;
- публичная благодарность за особо сложные выполненные задачи.

Группа 3. Стимулы социального обеспечения:

- возмещение оплаты проезда по служебной необходимости;
- организованное питание в учреждении.

Группа 4. Психологические стимулы:

- благодарственные слова руководителя подразделения, поздравление руководителем ведомства, подразделения с днем рождения ведомственной открыткой;
- организация культурно-массовых и спортивных праздников;
- вручение благодарностей за выслугу лет и к официальным юбилеям учреждения;
- организация наставничества для молодых специалистов;
- установление и соблюдение этических стандартов и принципов;
- социальная ответственность перед сотрудниками, обязательная и практическая помощь в жизненных ситуациях;
- соблюдение правил делового этикета;

- создание максимально комфортных трудовых условий, включая рабочее место;

- удобный режим работы, обеденное время, время перерывов;
- справедливое и беспроblemное предоставление отгулов по необходимости;
- обеспечение рабочего места техникой для работы;
- полное и справедливое нормирование работы должностными инструкциями;
- гарантии карьерного роста для молодых служащих, активно проявляющих инициативу и трудовое усердие.

Конечно, разработанная авторами система стимулирования труда работников госучреждения имела определенные недостатки, к которым прежде всего относилось отсутствие в системе экономических рычагов. Тем не менее, авторы решили опробовать эту систему стимулирования (впрочем, не отменяя традиционные стимулы: премирование в рамках отведенных фондов, продвижение по службе и др.).

В тоже время, в разработанной системе не хватало какой-то основной детали, «жемчужины», вокруг которой могли бы группироваться вышеупомянутые стимулы. В результате поиска и внимательного изучения научной литературы было принято решение развивать в учреждении так называемый «проактивный подход» к работе. Такое решение было интересным и потому, что до сих пор нет сведений о попытках внедрения проактивного подхода в государственных учреждениях.

Термин «проактивный подход» впервые появился в работе Виктора Франкла «Человек в поисках смысла» [8], однако, состоявшийся в психологии, изначально в области управления этот термин практически не применялся.

Однако, в 1989 году Стивен Кови выпускает книгу «Семь навыков высокоэффективных людей» [3] – и в этой работе впервые проактивность ставится на первое место среди качеств, необходимых успешному сотруднику. С этого момента, термин становится общеупотребимым.

Особый интерес к введению проактивного подхода у авторов был связан также и с тем, что в отличие от всех остальных способов мотивации, внедрение проактивности потребовало не только традиционных управленческих решений, но и внутренней перестройки мышления и мировоззрения самого руководства государственного учреждения.

Действительно, эффективное руководство подразумевает не только принятие правильных решений руководством, но и способность на этапе внедрения принятого решения разделить свое видение проблем с сотрудниками. Это означало уже не просто необходимость мотивировать их для достижения поставленных целей, но и существенно более широкую задачу - управлять внедрением новых решений вместе с людьми.

Стивен Кови утверждал, что «проактивный» руководитель всегда будет искать причину в себе и искать способы изменения ситуации в нужную ему сторону».

В принципе, суть отличий реактивного и проактивного сотрудника можно изложить в двух фразах. Реактивный сотрудник, прежде всего, решает текущие задачи, вечно «догоняет» сложившиеся обстоятельства и решает проблемы по мере их возникновения. В результате такой сотрудник постоянно поглощен борьбой с новыми вызовами и трудностями. С одной стороны, он «держит руку на пульсе», но с другой стороны, такая деятельность не имеет никакого долгосрочного эффекта. Проактивный же сотрудник видит свою главную задачу не в решении текущих проблем (это для него рутина), а в выявлении причин их возникновения, ему важно понять место и роль допущенных ошибок. Его главная цель – анализировать свою работу, исключая не только ошибочные, но и просто неэффективные ситуации.

Это проявляется даже в самых простых ситуациях – например, когда сотрудник опаздывает с докладом, назначенным руководителем на установленное время. Проактивный руководитель (впрочем, не отказываясь от санкций в адрес сотрудника) все же будет искать варианты позитивного решения или, в крайнем случае,

варианты недопущения такой ситуации в будущем, исключения ее повторения. Например, объединит креативного сотрудника с более дисциплинированным, но не таким опытным, в одну рабочую группу. Иначе говоря, если «обычный» руководитель попросту избавится от опоздавшего сотрудника, даже если тот был полезен, то «проактивный» менеджер исключит саму возможность опоздания у потенциально ценного работника.

Таким образом, к доступному для менеджера набору инструментов для создания проактивности в учреждении можно отнести практически все, что позволяет руководству не только решать проблемы, но и справляться с ними быстрее, чем ранее, тем самым закладывая на будущее все более высокую эффективность повторяющихся типовых задач. Это значит, что даже «рутинные», обычные рабочие процедуры постепенно начинают «раскачиваться», выполняясь все быстрее.

Следует помнить, что в проактивном управлении часто упоминают так называемое «правило Парето»: 20% скрытых угроз способны вызвать 80% критических ситуаций, наносящих вред компании [5]. Но при всем этом для проактивного менеджера данное правило имеет и оптимистическую формулировку – ведь оно означает, что для ликвидации 80% сложностей достаточно выявить и устранить всего 20% проблем.

Впрочем, в целях проведенного авторами исследования, кроме повышения эффективности, проактивность интересовала авторов как самостоятельный инструмент мотивации персонала. И действительно, со временем оказалось, что внедрение проактивного подхода в учреждении было воспринято сотрудниками как однозначное благо, поскольку не только создавало для сотрудников более комфортные условия взаимодействия с руководством, но и давало возможность реализовать собственные инициативы и идеи.

Первый этап эксперимента заключался в выборе сотрудников и «опытного» отдела в учреждении. При этом, это должен был быть один из отделов, выполняющих схожие функции – именно это обеспечивало воз-

возможность итогового сравнения, а значит, выявления результатов эксперимента.

Второй этап заключался в отборе сотрудников, которые направлялись для работы в «опытный» отдел. Состав сотрудников отдела был важен потому, что должен был состоять из молодых людей, ведь именно для них, как показало вышеприведенное анкетирование, являются значимыми инициатива и новация. Кроме того, на этом этапе важно было выбрать сотрудников, которые были бы заинтересованы и даже поддерживали внесение изменений в правила работы, при этом желая овладеть не только новыми рабочими, но и управленческими [6] навыками.

Поэтому авторами были сформулированы требования к сотрудникам, предусматривающие необходимость, прежде всего, владения ими, хотя бы в базовом варианте, следующими инструментами:

- тайм-менеджментом, то есть основными навыками организации рабочего времени и увеличения эффективности его использования;
- методами организации работы, то есть минимальными управленческими навыками;
- прогнозированием, то есть умением аргументированно предполагать итоги выполняемых рабочих процедур;
- экспертизы, под которой мы подразумеваем умение анализировать итоги своей работы и выделять сильные и слабые места.

Третий этап состоял в обучении молодых сотрудников, кроме непосредственных рабочих обязанностей, основам проактивного управления проблемами.

Так как целью эксперимента не является полное обучение сотрудников теории проактивности, прежде всего, они обучались двум основным приемам:

- анализ тенденций;
- планирование превентивных действий.

Под «анализом тенденций» мы подразумеваем наблюдение сотрудниками за рабочим процессом (включая как действия коллег, так и состояние рабочей инфраструктуры), и выделение нетипичных событий для последующего анализа.

Креативная составляющая, прежде всего, была нужна для того, чтобы сотрудники самостоятельно могли проанализировать замеченные ими отклонения, выявить допущенные ошибки и уязвимости. Но главным, конечно же, были специальные тренинги и деловые игры, которые имели целью изменить психологию сотрудников – вместо доклада о выявленных ошибках и уязвимостях работники обучались самостоятельно разрабатывать предупреждающие меры.

Важно было и развитие у сотрудников понимания, что начало работы первого проактивного отдела в госучреждении – это не кампанейщина, не «временный эксперимент», а начало планомерной работы по внедрению новых принципов мотивации сотрудников и организации работы. С этой целью работникам объяснялось, что анализ тенденций должен проводиться ими со строгой регулярностью, и результаты анализа должны постоянно быть максимально полными и касаться всех рабочих процессов, а также охватывать всю имеющуюся у них инфраструктуру.

Приведем пример. В офисе работали как сильные, опытные, так и молодые работники. Естественно, их работа на начальном этапе содержала некоторое количество ошибок. При первом анализе тенденций сотрудниками коллегиально было принято упреждающее решение – ввести элементы «наставничества», где более опытные сотрудники проверяли бы работы новичков и дополнительно обучали бы их приемам работы. Однако после введения этого правила выяснилось, что производительность опытных сотрудников (которые как раз и брали на себя основную часть работы) существенно упала, так как они стали тратить много времени на работу с новичками. Поэтому на втором этапе проактивного анализа сотрудники сами разработали иную, более эффективную схему – новички были сгруппированы для взаимного контроля, а старшим приходилось решать лишь те вопросы, с которыми не могла справиться эта группа. В результате интенсивность работы существенно возросла, а ошибок от месяца к месяцу становилось все меньше.

Таким образом, **результаты первых этапов эксперимента** позволили утверждать, что в отделе госучреждения был внедрен проактивный подход, суть которого состояла в постоянной самостоятельной оптимизации сотрудниками собственных рабочих процессов, с использованием постоянного анализа тенденций. Этот подход оказался настолько верным, что уже после первых трех этапов эксперимента существенно повысилась эффективность работы.

После успешного ввода в госучреждении «проактивного» режима, вторым этапом эксперимента являлось изучение возможности, обоснование механизма и направлений внедрения «бирюзовых» управленческих технологий в его деятельности.

Это позволило авторам перейти **к четвертому этапу** эксперимента – движению от проактивности к «бирюзовости». Данный эксперимент в настоящее время завершен и будет описан авторами в отдельной работе.

Список источников:

1. Демин А.В., Рыбальченко И.В., Государственное и муниципальное управление системой субурбанизации городской среды // Муниципальная академия. 2019. №5. с. 104-109
2. Зотов В.Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Муниципальная академия. 2018. №1. с. 6-9
3. Кови С. Семь навыков высокоэффективных людей. Альпина бизнес букс; Издание 2-е. 2012, 374 с
4. Косарин С.П. Основные принципы и подходы к определению целей и задач при реализации проектов в сфере государственного и муниципального управления // В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: настоящее и будущее. сборник научных трудов кафедры государственного и муниципального управления. Государственный университет управления. Москва, 2019. С. 109-111.
5. Кох Р. Принцип 80/20 [пер. с англ.] — М., Эксмо, 2012. — 443 с.
6. Логачев Е.Н., Милькина И.В. Организационно-экономические и правовые основы взаимодействия бизнеса и государства // Муниципальная академия. 2017. №1. с. 85-91
7. Социальное благополучие человека: правовые параметры / Под общ. Ред. Проф. Комаровой В.В. — М.: Норма Инфра-М, 2019, 240 с.
8. Франкл В. Человек в поисках смысла /Перевод с англ. и немецкого М.: Прогресс, 1990.- 368 с.
9. Экономика и управление жилищно-коммунальным хозяйством: Учебник. / Под общ. ред. докт. экон. наук, проф. Грабового П.Г., докт. экон. наук, проф. Кирилловой А.Н. - М.: Издательство АСВ, «Просветитель», 2018. - 672 с.

References:

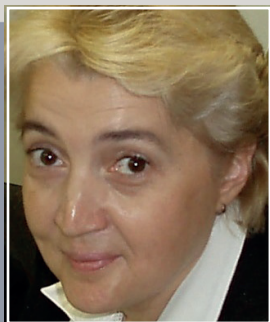
1. Demin A.V, Rybalchenko I.V, State and municipal management of the urban environment suburbanization system // Municipal Academy. 2019. No.5. pp. 104-109
2. Zotov V.B. Strategic planning in the system of local self-government (problem review and recommendations) // Municipal Academy. 2018. No.1. pp. 6-9
3. Covey S. Seven Habits of Highly Effective People. Alpina business books; 2nd edition. 2012, 374 p.
4. Kosarin S.P. Basic principles and approaches to defining goals and objectives in the implementation of projects in the field of state and municipal administration // In the collection: State and municipal administration in the Russian Federation: the present and the future. collection of scientific papers of the Department of State and Municipal Administration. State University of Management. Moscow, 2019. pp. 109-111.
5. Koch R. Principle 80/20 [trans. from English] - M., Eksmo, 2012. - 443 p.
6. Logachev E.N., Milkina I.V. Organizational-economic and legal foundations of interaction between business and the state // Municipal Academy. 2017. No.1. pp. 85-91
7. Social well-being of a person: legal parameters / Under total.Ed. Prof. Komarova V.V. - M. : Norma Infra-M, 2019, 240 p.
8. Frankl V. Man in search of meaning / Translated from English. and German M.: Progress, 1990.- 368 p.
9. Economics and management of housing and communal services: Textbook. / Under total. ed. Doct. Econom. Sciences, prof. Grabovoi P.G., Doct. Econom. Sciences, prof. Kirillova A.N. - M. : Publishing house ASV, "Enlightener", 2018. - 672 p.

УДК 378

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_64

Новые требования к государственным служащим в условиях постпандемии

New requirements for public officers in post-pandemic conditions



Галина Валентиновна Серебрякова

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
доцент, доцент кафедры Теории и организации управления,
кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1190-2184>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2731-2019>, SPIN-код: 3023-6490, AuthorID: 637023, Россия, Москва,
e-mail: gv_serebryakova@guu.ru

Galina V. Serebryakova

FSBOU VO "State University of Management," associate professor, associate professor of the Department of Theory and Management Organization, candidate of economic sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1190-2184>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2731-2019>, SPIN code: 3023-6490, AuthorID: 637023, Russia, Moscow, e-mail: gv_serebryakova@guu.ru



Иван Валерьевич Незамайкин

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
доцент, доцент кафедры Теории и организации управления,
кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0243-6014>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2786-2019>, SPIN-код: 8714-6657, AuthorID: 639767, Россия, Москва,
e-mail: iv_nezamaykin@guu.ru

Ivan V. Nezamaykin

FSBOU VO "State University of Management," associate professor, associate professor of the Department of Theory and Management Organization, candidate of economic sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0243-6014>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2786-2019>, SPIN code: 8714-6657, AuthorID: 639767, Russia, Moscow, e-mail: iv_nezamaykin@guu.ru

Аннотация.

Материал, изложенный в данной статье, представляет собой результаты исследований влияния изменения бизнес-ландшафта в условиях постпандемии на развитие специалистов по государственному управлению. Развитие государственных служащих в современных условиях должно реализовывать принцип непрерывного образования, основанного на ценностно-компетентностном развитии, без которого получить эффективные результаты от их работы невозможно. Трансформация процесса подготовки и развития специалистов по государственному управлению позволит сформировать ценностно-ориентированные модели поведения госслужащих, отвечающие требованиям изменившейся среды.

Ключевые слова.

Постпандемия, ценностное развитие, ценностно-ориентированное поведение, государственный служащий, ментальность.

Abstract.

The material presented in this article represents the results of studies of the impact of changes in the business landscape in the post-pandemic conditions on the training and development of specialists in public administration. The development of civil servants in modern conditions should implement the principle of lifelong education based on value and competence development, without which it is impossible to obtain effective results from their work. The transformation of the process of training and development of specialists in public administration will allow the formation of value-oriented models of behavior of civil servants that meet the requirements of the changed environment.

Keywords.

Post-pandemic, value development, value-oriented behavior, civil servant.

Современный мир пережил не один кризис, особенностью российской национальной культуры выступает высокая степень адаптивности к изменяющимся внешним условиям, однако, в 2020 году вызовы внешней среды оказались нетипичными – человечество столкнулось с новой угрозой, к которой было не готово, в первую очередь, морально. Пандемия изменила жизнь не отдельных групп населения, а целых стран и народов, она показала, хрупкость механизмов и технологий управления и развития экономик целых стран.

Современный мир уже несколько десятилетий характеризуется через понятие VUCA-среда: нестабильная, неопределенная, сложная и неоднозначная, но только вызовы 2020 года заставили задуматься об истинном смысле неопределенности бизнес-окружения. По сути, произошло разрушение прежней картины мира, прежней системы ценности. С неопределенностью необходимо научиться не только жить, но и извлекать из нее возможности – другой реальности больше не будет. Пандемия доказала, что теперь придется жить в условиях непредсказуемости с высокой скоростью изменчивости условий функционирования. Большинство людей охватило состояние страха перед неизвестностью и чувство тревожности, что мешает активной и эффективной работе. Первыми, кто должен научиться работать в таких условиях являются государственные служащие, т.к. именно от них в период наступления негативных изме-

нений ждут быстрых адекватных действий и решений. Следует помнить, что тревоги и страхи будь то сотрудники, или группы населения, в первую очередь, вызваны реакцией руководителей и специалистов по государственному управлению на эти явления. И здесь велика роль грамотной работы государственных служащих, которые в этих условиях должны не допустить «исползание» состояния определенных групп населения в состояние «вызванной беспомощности», когда человек отказывается искать выходы из сложившейся ситуации, когда начинают преобладать отрицательные эмоции. Увеличение числа безработных до 5,9% против 4,4%, ухудшение «экономического здоровья» населения создает благодатную почву для совершения мошеннических действий со стороны преступных элементов.

Специалист по государственному управлению должен владеть не только основами теории поколений, организационной и социальной психологии, но и работать на опережение. Иначе самые уязвимые группы населения могут оказаться жертвами применения технологии обратной социальной инженерии, а молодое поколение может попасть под влияние радикальных элементов.

Данная проблема усугубляется активным развязыванием против России ментальной войны. Советник министра обороны РФ Ильницкий А. считает, что «если в классических войнах целью является уничтожение живой силы противника, то

целью новой войны является уничтожение самосознания, изменение ментальной — цивилизационной — основы общества противника.» [4] Опасность ментальных действий проявляется в том, что они направлены на молодежь с несформированной ценностной системой. В силу этих причин «последствия «ментальной войны» проявляются не сразу, а только как минимум через поколение, когда сделать уже что-либо будет просто невозможно.[4] Для того, чтобы избежать разрушения российской ментальности необходимо изменение молодежной политики, установление активного и непрерывного диалога между молодым поколением и властью. Проводниками данных перемен призваны выступить государственные служащие, именно они должны наладить устойчивые постоянные связи с молодежью, вести активную просветительскую работу. Учитывая, что молодое поколение имеет низкий уровень социализации, подвержено цифровой зависимости, государственный служащий должен владеть всем арсеналом инструментов противодействия процессам искажения ментальности молодых.

В первую очередь, активно овладевать критическим мышлением, т.е. способностью осуществлять объективную оценку поступающей информации, умением выстраивать логическую связь между фактами, аргументировано разоблачать дезинформацию, направленную на подрыв достижений российской государственности. Развитое критического мышления помогает отделять факты от навязываемого мнения. Главная задача специалиста по государственному управлению в современных условиях не допустить попадания молодого поколения в интеллектуальную изоляцию, способствующую появлению когнитивных искажений и изменению ментальных установок. Именно специалист по государственному управлению в современных условиях выступает носителем исторической памяти и нравственных традиций России. Реализация патриотического воспитания молодежи становится приоритетной компонентой деятельности государственных служащих. Еще в процессе подготовки специалист по государственному управлению должен осознать,

что его профессиональная деятельность будет определять уровень доверия к органам власти и направлена на выстраивание диалога с различными слоями населения, относящимися к различным поколениям.

Еще один вызов, с которым столкнулось общество — это перевод в он-лайн режим, чтобы снизить риск здоровью населения и одновременно не нарушать непрерывность процесса управления. Переход на удаленную работу вызвал большое количество проблем: дефицит личных контактов, разрыв эмоциональных связей, снижение уровня социальной коммуникации, появились такие патологии, как эмоциональная слепота при общении он-лайн. Все это выдвинуло на первый план необходимость развития у государственных служащих таких качеств, как цифровая гибкость — умение понимать, принимать и реагировать на новые цифровые технологии; эмпатийное управление — развитие способности эмоционального понимания целых групп населения на когнитивном и поведенческом уровнях. Теперь не только важно овладеть цифровыми технологиями, но и развить навыки социального взаимодействия, прирастить которые без овладения технологиями поведенческой эмпатии не представляется возможным. Специалист по государственному управлению должен осознавать ценностную основу любого реализуемого им действия, предвидеть и предотвращать поведенческие патологии, способствовать построению в обществе доверительных отношений. Иначе искоренить устоявшееся мнение, высказанное основателем американского хедж-фонда Bridgewater Associates Рэй Далио о том, что основной причиной коррупции в России является недостаточное взаимодействие людей друг с другом. [6]

В современных условиях процесс управления представляет собой процесс взаимодействия, чтобы избежать различных искажений и патологий, государственный служащий должен понимать ценностное основание любых устанавливаемых взаимодействий, базироваться на таких установках, как нравственность, активная жизненная позиция, социальное взаимодействие и патриотизм. Укрепление ценностной основы должно быть направлено

на признание важности каждого гражданина, с которым ему придется взаимодействовать.

В условиях пандемии в разы выросла изолированность части населения, особенно старшего возраста, для которых потеря личных контактов, общения представляет собой потерю источника энергии, появления чувства ненужности. В силу этих причин необходимо активно развивать программы волонтерства, которые призваны не только облегчить решение бытовых проблем части населения, но и повысить уровень доверия к работе государственных служащих, которые призваны организовать данную работу.

Вызовы прошедшего года еще раз доказывают, что на первое место выходят «мягкие навыки» - soft skills – эмоциональный интеллект, готовность все время переобучаться. Как указывает В.Б. Зотов и К.О. Терехова - «В современных условиях одной из актуальных задач высшей школы становится подготовка выпускников – будущих специалистов, способных осуществлять менеджмент в сфере государственного и муниципального управления в условиях быстро меняющихся социально-экономических реалий, в том числе кризисного характера, и обладающих не только так называемыми hard skills в сфере управления (знаниями в профессиональной и непрофессиональной сфере), но и soft-компетенциями (личностными и организационно-коммуникативными)» [2, с.26]

Любое обучение и система образования формирует человека для конкретного общества, а поскольку среда постоянно меняется, то и специалист должен понимать, что ему нужно постоянно наращивать свой потенциал, развивать новые навыки. Развитие государственного служащего в современных условиях носит проектный характер, - это процесс совершенствования себя, проектирование процесса приобретения новых навыков. «Стань той переменной, которую ты хочешь увидеть в этом мире» [5]

Как указывает В.Б. Зотов: «внедрение проектных методов работы должно стать основой перестройки всей системы государственной службы» [1, с.20] В условиях постпандемии специалист по государственному управлению должен научить-

ся по новому осуществлять процесс целеполагания, который возможен лишь при развитии навыков организационного стратегического предвидения. Для этого у государственного служащего должна развиваться потребность в постоянном саморазвитии и самообучении. Для эффективной деятельности государственный служащий должен обладать навыками аудита собственных компетенций и понимать, что необходимо развивать, чтобы оставаться востребованным на рынке труда.

Развитие цифровизации экономики предъявляет новые требования к специалистам, которые должны развивать навыки, необходимые для рынка труда будущего: оригинальность, умение делать выводы и принимать социально-ориентированные решения в условиях неопределенности, взвешивать затраты и выгоду от предпринимаемых действий, генерировать инновационные идеи.

Эти причины требуют внедрения модели развития, проблемно реализующую личностно- и практико-ориентированный потенциал специалиста, позволяющие постоянно укреплять свою ценностную систему за счет приращения новых знаний и навыков на ценностной основе.

Развитие экономики на первый план выдвигает запрос на новое целеполагание в человеческой жизни, каждому приходится постоянно исследовать себя, свои возможности, потребности и желания через постоянное развитие, самым важным становится умение приобретать, связывать, комбинировать разные навыки и компетенции. Карьерный путь становится трехмерным, многовариантным, традиционных ориентиров, условий и этапов его развития не осталось.

Новой нормой цифрового мира стал многовариантный профессиональный сценарий: каждому приходится не раз серьезно учиться и переучиваться, многое начинать заново. Сегодня образовательная активность становится частью регулярной деятельности государственного служащего, пронизывающей его жизненный сценарий. Появилась новая формула функционирования специалиста = «непрерывное развитие+ самосовершенствование + новые компетенции». Поэтому переход к новой реальности должен начинаться с осоз-

нения: постоянного наращивания потенциала. Произошло изменение акцента в развитие в область эмоционального интеллекта и способности к саморазвитию.

По прогнозу исследователей, в 2030г. наиболее значимыми навыками будут выступать «мягкие» навыки — эмпатийное управление, социальная коммуникации, обучаемость, гражданское сопереживание.[3] Именно от них будут зависеть успех развития государственного управления. На передний план выходят навыки общения - самое главное для специалиста по государственному управлению - учиться адаптивности и гибкости, умению адекватно реагировать на разные обстоятельства.

По мере карьерного роста, набор необходимых навыков очень сильно смещается от *hard skills* в сторону *soft skills*. Государственный служащий должен понимать, что большая часть его времени должна уходить на развитие социальных коммуникаций, что становится возможным только при развитии коммуникативной компетентности. Успешность специалиста теперь зависит от того, насколько развиты его над-профессиональные навыки.

В условиях цифровой трансформации становится востребованным еще один навык - цифровая гибкость - умение преобразоваться вместе с миром, создавать новые тренды его развития. В условиях насыщенной информационной среды возникает понимание, что саморазвитие нужно уметь проектировать, измерять и овладевать новыми технологиями его приращения. Именно в силу этих причин, специалист по государственному управлению должен владеть навыками построения и реализации траекторий своего личностного развития.

Реализация разработанных проектных инициатив зависит от развития у слушателя навыков «объединяющего лидерства», основой которого выступает интеграция стратегического аспекта развития организации и личностного роста. Интегрированное лидерство является развитием навыков в таких ключевых областях управления, как внутриличностное лидерство и управление людьми.

Смысл внутриличностного лидерства заключается в том, чтобы точно осознавать

свои цели и ценности, а также последовательно опираться на них в принятии решений при реализации стратегии личностного роста. Личностный рост не является самоцелью, это способ обеспечить профессиональные обязанности на более высоком уровне.

Развитие внутреннего лидерства требует непрерывного роста и развития. Именно обучение лежит в основе, как создания стратегии, так и развития внутреннего лидерства. Единственное отличие состоит в том, что при создании стратегии организации происходит процесс «снаружи внутрь» (понимание потребностей клиентов и конкурентной среды), а при развитии лидерских качеств — «изнутри наружу», начинающийся с самопознания. Как и адаптивная организация, адаптивная личность должна постоянно учиться и преобразовывать знания в действия. Государственный служащий должен не только выстраивать стратегию личностного роста, но и понимать технологии ее достижения, чтобы его методы работы всегда были адекватны условиям бизнес-среды.

Затем следует преобразовать полученные результаты в систему приоритетов и план действий по саморазвитию – сформировать личное ценностное предложение, т.е. трансформировать саморазвитие в стратегическое лидерство. Процессом развития лидерства нужно пользоваться, как процессом внедрения знаний в повседневную практику.

Саморазвитие должно базироваться на таких ценностях, как доверие, социальная ответственность, проактивность, выступающих обязательными условиями для качественного выполнения профессиональных обязанностей.

В современных условиях успешное функционирование специалистов по государственному управлению напрямую связано с укреплением его ценностной системы, только последовательное следование принятым ценностным установкам позволит в современных условиях эффективно выполнять профессиональные обязанности, повышать доверие к органам власти, деятельность которых постоянно находится под пристальным вниманием широких слоев населения.

Список источников:

1. Зотов В.Б., Никулин А.С. Система подготовки студентов по проектному управлению: анализ проблемы. - // Муниципальная академия, 2021, №1, с.13-19
2. Зотов В.Б., Терехова К.О. Кейс-технологии в образовании по направлению обучения «государственное и муниципальное управление». - // Муниципальная академия, 2021, №1, с.26-33
3. Серебрякова Г.В., Незамайкин И.В. Подготовка управленческих кадров в цифровой экономике. Монография - // Наука. Общество. Образование в условиях цифровой экономики. – Пенза. МЦНС «Наука и просвещение». 2020 – с.43-65
4. <https://news.mail.ru/politics/45690483/?frommail=1>
5. <https://socratify.net/quotes/makhatma-gandi/42818>
6. https://news.mail.ru/economics/46143342/?frommail=1&exp_id=914.

References:

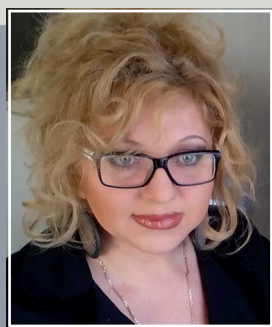
1. Zotov V.B., Nikulin A.S. The system of training students in project management: analysis of the problem. - // Municipal Academy, 2021, No. 1, pp. 13-19
2. Zotov V.B., Terekhova K.O. Case technologies in education in the direction of training "state and municipal management". - // Municipal Academy, 2021, No. 1, pp. 26-33
3. Serebryakova G.V., Nezamaykin I.V. Training of management personnel in the digital economy. Monograph - // Science. Society. Education in the digital economy. - Penza. ICNS "Science and Education". 2020 - p. 43-65
4. <https://news.mail.ru/politics/45690483/?frommail=1>
5. <https://socratify.net/quotes/makhatma-gandi/42818>
6. https://news.mail.ru/economics/46143342/?frommail=1&exp_id=914

УДК 316.77

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_70

Специфика формирования муниципального кадрового резерва как ресурса управления социальными системами

The specifics of the formation of the municipal personnel reserve as a resource for managing social systems



Марина Александровна Черкасова

ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», директор Центра СЭИ, доктор философских наук, профессор, ORCID: 0000-0003-2971-6486, SPIN-код: 7110-7792, AuthorID: 472296, Россия, Москва, e-mail: msk-1972@mail.ru

Marina A. Cherkasova

FSBEI HE "Russian University of Economics G.V. Plekhanov" Director of the SEI Center, Doctor of Philosophy, Professor, ORCID: 0000-0003-2971-6486, SPIN code: 7110-7792, AuthorID: 472296, Russia, Moscow, e-mail: msk-1972@mail.ru

Аннотация.

В статье определили функциональное содержание кадрового ресурса на уровне муниципалитета. Инновационная модель управления в системе муниципалитетов обуславливает смены традиционного подхода к формированию кадрового резерва, и, соответственно, к функциям и содержанию подготовки кадров. Раскрыли понятие и содержание муниципальных социальных систем, а также их структурные компоненты. Выявили специфику формирования кадрового резерва в контексте специфики социального управления. Проанализировали различные виды социальных систем, направления подготовки кадров в контексте социальной составляющей, взаимосвязь резерва кадров муниципалитета, их ресурсного потенциала и эффективности управления социальными системами. В статье предпринята попытка рассмотреть специфику формирования муниципального кадрового резерва как ресурса управления социальными системами. Системный подход в формировании кадрового резерва муниципалитетов позволит комплексно и поэтапно готовить кадровый резерв в качестве важнейшего ресурса системы муниципального управления, определять его важнейшие качественные и функциональные характеристики.

Abstract.

This article defines the functional content of the human resource at the municipal level. The concept and content of municipal social systems, as well as their structural components, are revealed here. The author aims to study the specifics of the formation of the personnel reserve in the context of the specifics of social management. As the main tasks, various types of social systems are considered, the directions of personnel training in the context of the social component are determined, and the relationship between the reserve of personnel of the municipality, their resource potential and the effectiveness of the management of social systems is revealed.

Ключевые слова.

Социальные институты, кадровый резерв, подготовка кадров, ресурсное обеспечение муниципального управления, обучение персонала.

Keywords.

Social institutions, personnel reserve, personnel training, resource support of municipal administration, personnel training.

Проблема подготовки и формирования кадрового резерва в муниципальных образованиях на настоящий момент актуализирована в большинстве регионов Российской Федерации. Инновационная модель управления в системе муниципалитетов обуславливает смены традиционного подхода к формированию кадрового резерва, и, соответственно, к функциям и содержанию подготовки кадров. «Особое внимание нужно обращать и на профессиональную подготовку, и на переподготовку, и на повышение квалификации муниципальных служащих» [1, с.310]. Сохранение и развитие кадрового потенциала муниципальных служащих, повышение компетентности и профессионализма представителей органов местного самоуправления входят в число базовых условий развития муниципальной службы в регионе [2, с. 19]. С точки зрения отечественных исследователей, (А.Н. Аверин, В.М. Сулемов, В. В. Черепанов) кадровая политика – одна из важнейших составляющих управленческой системы, а вопросы формирования кадрового резерва и использования его потенциала, в отечественной науке рассматриваются с различных точек зрения.

Исследователи проблем формирования кадрового потенциала государственных и муниципальных служб (А.Г. Барабашев, В. М. Захаров, Л. В. Прибыткова) определяют недостаточную комплексность и системность в подготовке муниципальных кадров, и в дальнейшем, недостаточно эффективное их использование [5, с.68].

Ученые в области правоведения, такие как П.П. Иванова, М.В. Казанцева, И.Н. Сидоренко и др. анализируют кадровый потенциал муниципалитетов с точки зрения функций, разделения полномочий и власти, и подтверждают, что компетентность специалистов в данной области должна быть на высоком уровне.

Исходя из вышесказанного, определяется противоречие между необходимостью

формирования инновационной системы подготовки муниципальных кадров и дальнейшего их использования как мощного административного ресурса и разрозненностью мероприятий подготовки, отсутствием системы преемственности между уже работающими кадрами и вновь подготавливаемыми. Это влечет за собой то, что подготовленные и поступившие на работу муниципальные служащие содержательно не всегда выполняют определяемые им функции, а также снижают эффективность использования кадрового ресурса администрации [6, с.3].

В.Б. Зотов также выделяет основные структурные компоненты данного противоречия:

- отсутствие оптимальной и эффективной модели социального управления;
- запоздалая и не вполне адекватная реакция России на основные симптомы мирового финансового кризиса, будучи существенно интегрированной в глобальные социально-экономические процессы;
- существующая практика управления социальными системами становится все менее эффективной в условиях новых управленческих реалий [3, с.162].

Данное противоречие обусловило исследование специфики формирования кадрового резерва в контексте специфики социального управления.

Необходимо:

- определение направлений подготовки кадров в контексте социальной составляющей муниципалитета;
- рассмотрение различных видов социальных систем;
- выявление взаимосвязи резерва кадров муниципалитета, их ресурсного потенциала и эффективности управления социальными системами.

В Российской системе управления в органах муниципального управления мощным кадровым ресурсом является

кадровый резерв. Это не те специалисты, которые уже осуществляют управленческие функции, но и студенты последних курсов вузов и руководящие работники не из системы администрации. Значение данного ресурса велико, т.к. в кадровый резерв проводится конкурсный отбор и необходима их специализированная подготовка. Огромная роль данного ресурса подчеркивается и в ряде работ отечественных исследователей. А.Х. Аршолоева, к примеру, определяет кадровый резерв как «государственных служащих, обладающих огромным личностным потенциалом, обучаемых и способных справиться с поставленными задачами, возникающими на той или иной намечаемой должности» [4, с.78]. В.И. Лукьяненко также подчеркивает необходимость формирования необходимых компетенций и личностных качеств в процессе специальной подготовки.

Самым первым этапом формирования кадрового резерва является отбор кандидатов в кадровый резерв муниципалитета. Некоторые исследователи определяют основные критерии, которые являются основными при подборе кадров. К примеру, Е. А. Литвинцев называет эффективность труда, деловые компетенции, личностные и профессиональные качества, а также совокупность пройденных обучений и переподготовки, что отражает мотивацию саморазвития. В. В. Рудов также подчеркивает важность качественной характеристики кандидатов. Исходя из этого, необходимо отметить, что только прошедшие отбор кандидаты включаются в резерв и проходят необходимую подготовку.

Определяя направления подготовки кадрового резерва, необходимо учитывать стратегию развития по принципу пять «И» - инвестиции, интеллект, инфраструктура, институты и инновации. Опираясь на эти ключевые понятия, необходимо пересматривать основные концепции подготовки кадров и переходить на практико-ориентированные программы, позволяющие совершенствовать навыки работы в муниципальной службе. Наиболее эффективным в данном направлении можно назвать проект «Лидеры России», который в нашей стране реализуется с 2017 г. Данный про-

ект позволяет определить наиболее перспективных специалистов на роль управленцев. Данная технология эффективна со всех сторон, т.к. в программу включено и развитие личностных качеств, и профессиональных навыков, а также функционирует система преемственности между молодыми специалистами и муниципальными служащими, которые могут и готовы передать профессиональный управленческий опыт. Кроме того, высокоэффективна система грантовой поддержки кандидатов кадрового резерва, в рамках которой они могут получать средства на профессиональное развитие, участвовать в мероприятиях, дающих опыт управленческой деятельности, знакомства с успешными и интересными управленческими практиками.

Кроме того, одним из важнейших направлений является организация стажировок на базе муниципальных образований, имеющий наиболее успешный опыт работы с кадрами, рейтинг в системе муниципалитетов, а также реализующих интересные программы работы с кадровым резервом, индивидуальной работы с кандидатами. Стажировки позволяют приобрести практический опыт в муниципальной управленческой деятельности.

Однако, подготовка кадрового резерва для муниципальных образований в различных регионах Российской Федерации имеет свою специфику. «Структура муниципального кадрового резерва зависит от особенностей социальной системы» [3, с.163] и той отрасли, в которой будут реализовываться управленческие функции специалиста.

Определение «социальной системы» достаточно широко и варьируется в зависимости от контекста, в котором проводится исследование. Именно поэтому необходимо учитывать специфику классификации социальных систем по различным основаниям, чтобы ориентироваться на формирование межотраслевых компетенций у кандидатов кадрового потенциала муниципалитетов.

Классификация социальных систем в управлении необходима для того, чтобы определить структуру и содержания

управления. В каждой системе существует иерархия, а значит, соответственно, необходимо наличие лидера, который не только будет осуществлять руководство, но и вносить необходимые качественные изменения в функционирование системы. Социальные системы – сверхсложные и самоуправляемые [7, с.87], поэтому они находятся в постоянной динамике, требуют преобразований. Безусловно, эта динамика не должна быть спонтанной, изменения – хаотичными. Для управления социальными системами на уровне муниципалитетов необходимо хорошее знание инфраструктуры муниципального образования, его ведущую направленность, специфику организации, масштабность и объем управления.

По функционалу социальные системы возможно разделить на образовательные, политические, экономические, медицинские правовые. Эта особенность обуславливает формирование предметных компетенций у кандидатов в области управления. Каждый из этих видов социальных систем имеет приоритет целей, на которые необходимо опираться, осуществляя управление

По отношению к общественной деятельности социальные системы подразделяются на материально- производственные, социальные, политические, духовные, семейно- бытовые. В соответствии с этим подготовка кадрового резерва должна осуществляться с учетом объема управления, понимания содержания и специфики управленческой деятельности.

Подготовка кадрового резерва, выявление его ресурсного потенциала и эффективность управления социальными системами в муниципалитете тесно связаны между собой и согласуются с иными кадровыми процессами (ротация, замена) и технологиями (анализ кадрового потенциала, аттестация). В данном случае необходимо определить, что включение в кадровый резерв не является гарантией профессионального или карьерного роста. Технология формирования кадрового резерва создает условия для личностного развития, поиска путей построения карьеры и повышения профессиональ-

ной компетентности. Даже не будучи востребованным в дальнейшем в системе муниципальной службы, подготовленные специалисты обладают высоким уровнем для того, чтобы стать эффективным управленцем в любой области. Качества, в том числе эффективность, системы государственной гражданской службы требуют многокритериальной и многоаспектной (более того – сложной интерсекциональной) системы оценки, адресующейся к количественным и качественным измерениям [8, с.38]. На современном этапе развития Российского общества создается мощный кадровый потенциал на уровне муниципальных образований и формируется система целостной подготовки муниципального кадрового резерва.

Можно сделать следующие выводы:

- весь спектр направлений подготовки кадров муниципального резерва, включает личностные, профессиональные и межотраслевые компетенции;
- необходимо учитывать различные виды социальных систем в контексте нескольких классификаций (по функциям, отношению к общественной деятельности) для того, чтобы учитывать специфику их видов и содержания при подготовке кадрового резерва;
- важно учитывать взаимосвязь между кадровым резервом, его ресурсным потенциалом и эффективностью управления социальными системами в рамках муниципалитета. Кадровый резерв- важный ресурс не только в системе административного аппарата, но и в подготовке управленцев муниципального образования.

Основной аспект ресурса заключается в том, что, будучи кандидатами кадрового резерва, специалисты оказываются в социальном пространстве, стимулирующем их личностный и профессиональный рост, развивающем мотивацию достижения. Безусловно, не все кандидаты в дальнейшем будут включены в административный аппарат для замещения вакантных должностей или освоения вновь созданных, но высокий уровень управленческой и предметной компетентности позволит им стать востребованными высококлассными специалистами, принимать участие в раз-

личных грантовых и партнерских программах.

Важно понимать, что основные проблемные моменты формирования кадрового резерва муниципалитетов связаны с проблемами различных отраслей на уровне муниципальных образований и решать данные проблемы необходимо в рамках комплексного подхода, осуществляя работу как с кандидатами кадрового резерва, так и с работающими госслужащими. Это позволит не только обогатить практическими знаниями и умениями кандидатов, но также позволит сформировать систему

преемственности на уровне муниципалитета, повысить интерес к муниципальной службе, а также стимулировать личностный и профессиональный рост уже работающих специалистов.

Системный подход в формировании кадрового резерва муниципалитетов позволит комплексно и поэтапно готовить кадровый резерв в качестве важнейшего ресурса системы муниципального управления, определять его важнейшие качественные и функциональные характеристики.

Список источников:

1. Атаманчук, Г.В. Государственная служба: кадровый потенциал [Текст] / Г.В. Атаманчук. – М.: Изд-во РАГС, 2013. – С.310
2. Винокурова А. Ю. Кадровый потенциал государственной и муниципальной службы // Актуальные проблемы права: материалы III Междунар. науч. конф. – М: Буки-Веди, – 2014. – С. 153.
3. Зотов, В. Б. Муниципальный кадровый резерв-эффективный ресурс управления социальными системами / В. Б. Зотов, М. А. Черкасова // Муниципальная академия. – 2019. – № 2. – С. 161-166.
4. Магомедов К. О. Магомедов К. О. Местное самоуправление в РФ: проблемы функционирования и развития. – М: Юрайт, – 2015. – С. 78.
5. Прибыткова, Л.В. Кадровый резерв на муниципальной службе [Текст] / Л.В. Прибыткова // Кадровый резерв как фактор развития управленческого потенциала России: материалы научно-практической конференции, проведенной кафедрой государственной службы и кадровой политики 26 марта 2013 года. – М.: Изд-во РАГС, 2013. – С.196.
6. Рудой, В.В. Государственная политика по формированию резерва управленческих кадров на региональном уровне / В.В. Рудой // Власть. – 2013. – № 5. – С. 3-7.
7. Сороко, А.В. Методология формирования и функционирования резерва управленческих кадров государственной гражданской службы: монография / А.В. Сороко. – М.: НПФ ПЛАНЕТА, 2013. – С.168
8. Шамарова, Г.М. Правовое регулирование муниципальной службы в современных условиях развития муниципальных образований / Г.М. Шамарова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 3. – С. 38-43.

References:

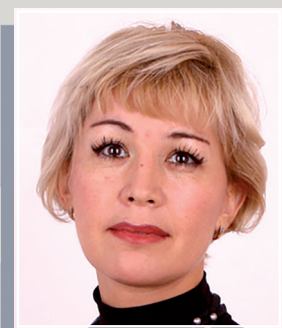
1. Atamanchuk, G. V. State service: personnel potential [Text] / G. V. Atamanchuk. – M.: RAGS Publishing House, 2013 – - 310 p.
2. Vinokurova, A. Y. human potential state and municipal services // Actual problems of law: materials of the III international. nauch. Conf. – M.: Buki-Vedi, In 2014. – P. 153.
3. Zotov, V. B. Municipal personnel reserve-efficient resource management of social systems / V. Zotov, M. A. Cherkasov // Municipal Academy. – 2019. – No. 2. – P. 161-166.
4. Magomedov K. O. Magomedov K. O. Local self-government in the Russian Federation: problems of functioning and development. – M: Yurayt, – 2015. – p. 78.
5. Pribytkova, L. V. Personnel reserve in the municipal service [Text] / L. V. Pribytkova // Personnel reserve as a factor in the development of the managerial potential of Russia: materials of the scientific and practical conference held by the Department of Public Service and Personnel Policy on March 26, 2013. – Moscow: RAGS Publishing House, 2013. – 196 p.
6. Rudoy, V. V. State policy on the formation of the reserve of managerial personnel at the regional level / V. V. Rudoy // Power. – 2013. – No. 5. – p. 3-7.
7. Soroko, A. B. Methodology of formation and functioning of the reserve of managerial personnel of the state civil service: monograph / A.V. Soroko. – M.: NPF PLANETA, 2013 – - 168 p
8. Shamarova, G. M. Legal regulation of municipal service in modern conditions of development of municipal formations / G. M. Shamarova // State power and local self-government. – 2015. – No. 3. – pp. 38-43.

УДК 330-16

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_76

Индивидуальная образовательная траектория будущих руководителей и элементы экологизации обучения

Psychological mechanisms of blocking the implementation of management decisions



Светлана Викторовна Кирнарская

ФГБОУ ВО Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, доцент кафедры управления, природопользованием и охраны окружающей среды ИГСУ, кандидат биологических наук, кандидат психологических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4308-4462>, SPIN-код: 1040-9318, AuthorID: 342539, Россия, Москва, e-mail: sv.kimarskaya@migsu.ru

Svetlana V. Kimarskaya

Russian presidential Academy of national economy and public administration, associate Professor of the Department of management, nature management and environmental protection of IGSU, candidate of biological Sciences, candidate of psychological Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4308-4462>, , SPIN-code: 1040-9318, AuthorID: 342539, Russia, Moscow, e-mail: sv.kimarskaya@migsu.ru



Анна Юльевна Анфимова

АНО ВО Московский международный университет, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4402-8323>, SPIN-код: 1087-8197, AuthorID: 690627, Россия, Москва, e-mail: ladyannstyle@mail.ru

Anna Yu. Anfimova

ANO VO Moscow international University, associate Professor, associate Professor of the Department of state and municipal administration, candidate of economic Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4402-8323>, SPIN-code: 1087-8197, AuthorID: 690627, Russia, Moscow, e-mail: ladyannstyle@mail.ru

Аннотация.

В качестве предмета исследования выступили возможные трансформации подходов к образованию при сочетании индивидуальной образовательной траектории с командно-проектным аспектом и элементами экологизации обучения будущих руководителей государственных органов. Важными задачами исследования стали: процесс поэтапной социализации будущих руководителей на основе индивидуального стиля деятельности в сочетании с насущными проблемами экологизации разных аспектов жизни общества. Предложенные авторами выводы могут найти практическое применение в образовательном процессе.

Ключевые слова.

Индивидуальная траектория образования, индивидуальный стиль руководителя, психологическая готовность, социально-экологическая мотивация деятельности, приоритеты социальных групп.

Abstract.

The subject of the study was the possible transformation of approaches to education when combining an individual educational trajectory with a team-project aspect and elements of greening the training of future heads of state bodies. The important tasks of the study were: the process of gradual socialization of future managers based on an individual style of activity in combination with the pressing problems of greening various aspects of society. The conclusions proposed by the authors can find practical application in the educational process.

Keywords.

Successful implementation of decisions, manager motivation, psychological readiness, content component of motivation, dynamic component of motivation, priorities of social groups.

В инновационной экономике, которую мы стремимся построить в России, базовым элементом устойчивости и индикатором надежности считается принцип максимального учета интересов личности и возможностей творческого развития человеческого капитала. Успешная деятельность руководителей государственных и муниципальных органов предполагает наиболее полную реализацию не только профессиональных навыков и компетенций, но и творческую самореализацию индивидуальности человека. Проявление этой индивидуальности в социальной практике позволяет максимально увеличить эффективность общей деятельности и гармонизировать отношения в социуме, решить его насущные и неотложные задачи, например, проблемы экологии. Экологизация всех сфер жизни, в том числе и образовательной – это настоятельное требование времени. Воспитание экологической культуры на уровне индивидуального профессионального стиля руководителя является важной практической задачей.

В парадигме акмеологической науки «индивидуальный стиль деятельности представляет собой своеобразную систему психологических средств, к которым сознательно или стихийно прибегает человек в целях наилучшего уравнивания своей индивидуальности с предметными, внешними условиями деятельности». Стили **профессиональной деятельности** определяются акмеологией как «ин-

тегральные иерархические биполярные динамичные системы психологических средств осуществления деятельности, детерминированные индивидуальностью субъектов и организацией среды (компонентов деятельности и интерперсонального пространства взаимодействующих субъектов)»[1]. Предложенная в предыдущих работах авторами 3Д-образовательная траектория для бакалавриата в области государственного управления предполагает командно-проектный подход при изучении цепочки дисциплин в контексте единой задачи с погружением в модельные ситуации, отражающие реальные события и действия руководителей (на примере решения экологических задач)[2]. Однако любой командный подход предполагает согласование индивидуальных стилей деятельности и общую мотивацию к сотрудничеству. Важной составляющей взаимодействия в команде является самооценка личностных качеств, оценка профессиональных навыков, умение результативно общаться с партнерами, участвуя в деятельности команды с поддержанием и разворачиванием своих собственных личностных черт. Два полярных аспекта: «не раствориться в команде с потерей индивидуальности» и, одновременно, «не нарушить социально-профессиональное единство в группе, объединенной общей задачей» предполагает наличие разных стратегий поведения и их сочетание.

Стихийное образование малых групп (5-6 студентов) для проведения деловой игры на первых этапах 3Д-траектории приводило к увеличению времени на решение командной задачи. Сначала члены группы пытались адаптироваться к поставленной задаче: вырабатывали свой режим работы, определяли предпочтения в партнерах. Затем происходило выстраивание технических действий в соответствии с решаемой задачей и только после этого согласование индивидуальных подходов и стилей. На каждом новом этапе траектории (разные этапы изучение одной дисциплины, изучение новой дисциплины) команда (малая группа) вырабатывала свой подход к решениям, вытесняя тех членов, которые не вписывались в социально-психологический климат и профессионально-деловой настрой. Таким образом, операциональная структура действий в команде и мотивационно-смысловая общность регулировала совместную деятельность группы. Задачей преподавателя на данном этапе становилось локальное согласование проявления индивидуального стиля студента с определенными внешними условиями проведения практических занятий. Например, создание группы арбитров из 2-3 студентов, ведущих игру самостоятельно и оценивающих ее результаты.

Поскольку «стили» является подвижной психологической системой активной адаптации к среде, авторы предлагают для улучшения 3Д-образовательной траектории и согласования индивидуального стиля и его возможной коррекции для успешной работы в команде использовать на начальных этапах образовательного процесса курсы и дисциплины, в рамках которых можно было провести предварительное психологическое портретирование студентов. Психологическое тестирование должно проводиться как преподавателями, так и самими студентами. К таким дисциплинам можно отнести курсы: Саморазвития, Самоменеджмента, Психологии. Подобный алгоритм, например, используется для студентов, обучающихся по специальности «Продюсирование и культурная политика» (ИГСУ РАНХиГС). На протяжении всего курса, помимо изучения теоретических

основ самоменеджмента, студенты самостоятельно выстраивают свое портфолио, включая данные различных психологических тестов. Например, данные тестирования по методике Майерс-Бриггс, помогают бакалаврам определиться с ориентацией сознания и ориентацией в ситуации, а также со стилем принятия решения и подготовки этого решения. Данные показатели помогают правильно формировать команду, а для некоторых студентов становятся своеобразным триггером для запуска индивидуальной траектории подготовки практических заданий (это обстоятельство является важным и для преподавательского состава, поскольку объясняет особенности поведения отдельных студентов при выполнении заданий)[4]. Распределение ролей в команде происходит в соответствии с индивидуальным стилем каждого студента. При проведении PR-компании на заданную тему (например, деловая игра «Экологическая программа кандидата на пост губернатора в проблемном регионе»), одни отвечают за содержательную часть, другие за организационную, третьи – за представительскую. Согласование ролей сплачивает команду. Для студентов, желающих работать индивидуально, вне команды, предоставляется возможность самостоятельно готовить задание или стать арбитрами для других групп. Учитывая, что профессия продюсера предполагает наличие яркого индивидуального стиля, впрочем, как и необходимость создания надежной команды, алгоритм подготовки подобного рода является обоснованным.

Наблюдая за построением команд при подготовке группового практического задания в течение учебного семестра, авторам исследования удалось зафиксировать как минимум четыре составляющих проявления разных стилей:

- ✓ Стиль сопряжения индивидуальности с субъектами, структурами, процессами в социуме (в том, числе в малой группе), например, за счет личного стиля лидерства.

- ✓ Стиль приспособления (адаптации) индивидуальности к внешним условиям, например, за счет развития эмоционального интеллекта.

✓ Стиль включения в деятельность, на примере обладания уже сформированных профессиональных навыков, обладания технологиями.

✓ Стиль личностных ценностей и смыслов.

Взаимная коррекция стилей в устойчивых командах (работающих на протяжении семестров в неизменном составе) давала возможность студентам быстро справляться с любой практической задачей. Знание потенциальных возможностей партнеров позволяло быстро адаптироваться к изменяющимся условиям и смене социальных ролей в группе. Интеграция индивидуальности и совокупности условий предлагаемой модельной ситуации профессиональной деятельности, повышала достижения группы без нивелирования индивидуальных особенностей каждого.

Если рассматривать аспекты образования руководителей в других сферах (помимо творчества), то интересным примером может служить подготовка многопрофильного бакалавриата (например, управление территориальным развитием, различными регионами)[5]. Состав студентов этих групп является многонациональным. Общеизвестно, что у каждой нации и народности складывается совокупность характерных коммуникаций и поведенческих паттернов (определенный психологический тип). Применение образовательной траектории **с элементами персонализа-**

ции в подобных случаях является очень важным[3]. Эти элементы, помимо выше названных, могут опираться на особенности **этнопсихологии, традиций и верований**. Сплочение малой группы или прообраз управленческой команды будет опираться на взаимное принятие ценностей и императивов друг друга, особенностей этно-конфессионального и национального подходов, что весьма актуально в нашей многонациональной стране. Крайне важна роль преподавателя в подборе практических заданий для таких малых групп (ниже приведены игровые модельные ситуации для проведения занятий в алгоритме 3Д- траектории).

Общезначимыми ценностями, которые могут быть приняты любыми группами и отдельными личностями, являются экологические ценности, независимо от национальности и вероисповедания, стиля руководства и стиля принятия решения. Экологические проблемы и вопросы могут стать универсальной темой при создании практических заданий для многих направлений и специальностей, особенно на начальных этапах подготовки бакалавров, при изучении гуманитарных дисциплин, которые формируют мировоззрение и социально-экологическую ответственность деятельности будущих профессионалов в любой сфере. В таблице 1. приведены образцы практических занятий в цепочке дисциплин образовательной траектории.

Таблица 1.

Дисциплины и задачи каждой ступени образовательной траектории	Управление территориями регионов Сценарии проведения деловых игр/модельные ситуации в подгруппах с учетом персоналий и экологическими элементами
I ступень Психология «Психологическое портретирование (портфолио)» (погружение в модельные ситуации, имеющие аналоги в действительности)	Индивидуальная работа: тестирование и самотестирование по предложенным методикам Определение наиболее эффективных личных алгоритмов работы, методик управления временем, составления планов. Индивидуальные методики борьбы со стрессом
	Командная работа Подбор членов команды для проведения публичного экологического мероприятия: распределение по социальным ролям (коммуникации, организация, техническая подготовка)
	Командная работа и персонализация Перераспределение ролей для проявления индивидуального стиля. Работа с различными аудиториями по составлению экологической программы ее презентации на различных площадках.

II ступень Социология «Социальные изменения в обществе и экологическая ответственность» (реакция общества на смену социальных приоритетов, социальный опыт индивидов, социальный контроль).	Выборы главы региона Студенты в роли PR-команды кандидата на роль главы этого региона. Определяют электоральную группу, на которую опирается кандидат, составляют предвыборную речь кандидата с акцентами на экологической и социальной безопасности.
	Эксперты (или медиаторы) по экологическим конфликтам Студенты выступают в роли экспертов (или медиаторов) по выработке досудебного решения в конфликте сторон по вопросам экологической этики и целесообразности экологического решения.
	Социальная инициатива в области экологического права Студенты пишут инструкции и нормативы, меры поддержки для различных социальных групп и слоев с целью нормализации социальной обстановки в регионе, страдающем от экологических проблем (овладевают навыками социального контроля в форме санкций...).
III ступень Регионоведение Вопросы социального прогнозирования и планирования на основе различных методов анализа информации	Все команды выбирают себе отдельный регион РФ, используя различные методики анализа информации, проводят социологические исследования на тему экологических ценностей, определяют типы носителей экологического сознания, проводят мониторинг СМИ по теме социально-экологической ответственности разных статусных групп. Освещают позиции представителей различных политических групп, религиозных конфессий и личную позицию.

Подобные образовательные траектории с триадой гуманитарных дисциплин, связанных единой задачей формирования экологической культуры на основе проектно-командной работы, позволяют

адаптировать и **согласовывать индивидуальные особенности стилей профессиональной деятельности** и подходят для образовательного процесса по различным управленческим специальностям.

Список источников:

1. Деркач А.А. Акмеология: личностное и профессиональное развитие человека. Кн.2 Акмеологические основы управленческой деятельности. М.,2000. С.436.
2. Анфимова А. Ю., Кирнарская С.В., Тарасова А.Ю Новая образовательная траектория в условиях глобальной эпидемии COVID-19 // Муниципальная Академия №3/2020, с. 53-58.
3. Голованов В.И. Компетентностный подход при подготовке государственных и муниципальных специалистов по направлению «Управление «Умным городом». //Муниципальная Академия № 1/2020, с.59-69.
4. Зотов В.Б. Проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления. / Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 12-18.
5. Зотов В.Б., Терехова К.О. Кейс-технологии в образовании по направлению обучения «государственное и муниципальное управление». //Муниципальная Академия № 1/2021, с.26

References:

1. Derkach A. A. Acmeology: personal and professional development of a person. KN.2 Acmeological basis of management activities. M.,2000. S. 436.
2. Anfimova A. Yu., Kirnarskaya S. V., Tarasov A. Yu New educational trajectory in the global epidemic of COVID-19 // Municipal Academy №3/2020, pp. 53-58.
3. Golovanov V. I. Competence approach in the preparation of state and municipal specialists in the field of "Management "Smart city". // Municipal Academy No. 1/2020, pp. 59-69.
4. Zotov V. B. Problems of personnel training in state and municipal administration. / State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and prospects of development collection of scientific works of teachers, postgraduates and students of the Department of State and Municipal Management. Moscow, 2017. pp. 12-18.
5. Zotov V. B., Terekhova K. O. Case-technologies in education in the direction of training "state and municipal management". // Municipal Academy No. 1/2021, p. 26.

УДК 37.014.5:331.5
DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_82

Профессиональное обучение отдельных категорий граждан как инструмент государственной политики содействия занятости населения

Professional training of certain categories of citizens as an instrument of the state policy of promoting employment of the population



Елена Геннадьевна Хмельченко

ФБГОУ ВО «Государственный Университет Управления»,
доцент, доцент кафедры государственного и
муниципального управления, кандидат биологических
наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3772-6094>, Web of Science
Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2770-2019>, SPIN-
код: 1737-6581, AuthorID: 699279, Россия, Москва,
e-mail: elenamba@mail.ru

Elena G. Khmelchenko

State University of Management, associate Professor, associate
Professor of the Department of state and municipal management,
candidate of biological Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3772-6094>, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2770-2019>, SPIN-code: 1737-6581,
AuthorID: 699279, Russia, Moscow,
e-mail: elenamba@mail.ru



Алексей Алексеевич Кретов

Министерство труда и социальной защиты Российской
Федерации, Департамент занятости населения и трудовой
миграции, главный специалист-эксперт
Россия, Москва,
e-mail: al.kretov1@gmail.com

Alexey A. Kretov

Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation,
Department of Employment and Labor Migration, Chief Specialist-
Expert, Russia, Moscow,
e-mail: al.kretov1@gmail.com

Аннотация.

В статье рассматриваются проблемы, связанные с вопросами трудоустройства граждан предпенсионного возраста, а также женщин, не состоящих в трудовых отношениях и имеющих детей дошкольного возраста.

Авторы статьи анализируют состояние и особенности современной государственной политики содействия занятости населения в Российской Федерации, дают оценку механизмов содействия трудоустройству граждан, испытывающих трудности в поиске работы.

Ключевые слова.

Безработица, занятость населения, политика содействия трудоустройству.

Abstract.

The article deals with the problems associated with the employment of citizens of pre-retirement age, as well as women who are not in labor relations and have preschool children.

The authors of the article analyze the state and features of the modern state policy of promoting employment in the Russian Federation, assess the mechanisms for promoting employment of citizens who are experiencing difficulties in finding a job.

Keywords.

Unemployment, employment, employment promotion policy.

Безработица является негативным и деструктивным фактором, сдерживающим развитие любого государства. Несмотря на естественную природу причин безработицы, страны мира, как в пределах своих возможностей, так и сообща, на международном уровне, разрабатывают и проводят политику содействия занятости населения, понимая, что это один из основных локомотивов, драйверов развития современной высокотехнологичной экономики [8].

Политика активной борьбы с безработицей актуальна и для Российской Федерации и занимает весомое место в социально-экономической и демографической политике нашего государства. В период с 2000 по 2019 год действия, направленные на борьбу с безработицей, способствовали снижению уровня безработицы в России с 10,6% в 2000 году до 4,6% в 2019 году, рис. 1.



* Источник информации: Росстат РФ

Рисунок 1. Динамика уровня безработицы в России [4]

Вместе с тем, тектонические изменения в структуре мировой экономики, новые вызовы и угрозы, стоящие перед ней, неизбежно отражаются на состоянии рынка труда Российской Федерации и вынуждают оперативно реагировать на них, совершенствовать систему содействия занятости населения [9].

Среди указанных вызовов, ставших катализатором перестройки демографической политики Российской Федерации в целом и политики содействия трудоустройству граждан в частности, стало распространение в 2020 году новой коронавирусной инфекции (COVID-19).

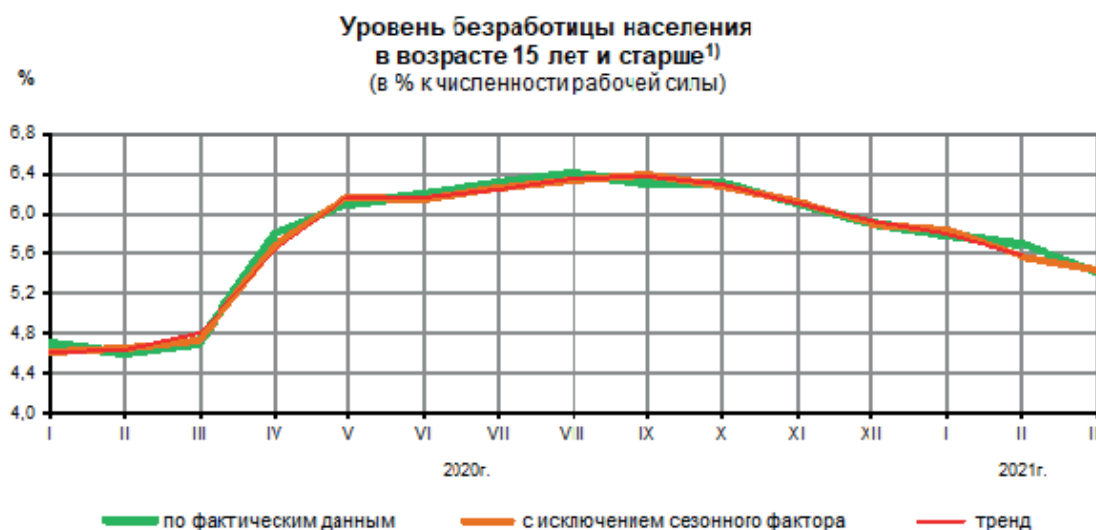
Неблагоприятная эпидемиологическая

обстановка оказала негативное влияние на рынок труда, способствовала снижению темпов трудоустройства безработных граждан, приостановке деятельности организаций и предприятий в связи с введением ограничительных мер в регионах, повлекла за собой массовые высвобождения и увольнения работников [6].

Все это в негативном ключе отразилось на уровне официальной безработицы в 2020 году, который после длительного снижения вновь показал стремительный рост, рис. 2.

Среди безработных граждан немалая доля приходится на категории граждан, испытывающие особые трудности в поиске работы, в том числе граждане предпенсионного возраста, а также женщины, которые не состоят в трудовых отношениях и имеют детей дошкольного возраста.

Проблема трудоустройства указанных категорий граждан стоит особенно остро. Даже при наличии вакантного рабочего места гражданину старше 50–55 лет будет значительно труднее занять его. Как правило, выбор чаще всего происходит в сторону более молодого и квалифицированного сотрудника. Не менее остро стоит проблема трудоустройства и среди неработающих женщин, воспитывающих детей до 7 лет. Эта категория граждан по естественным причинам погружена в семейно-воспитательную функцию, связанную с необходимостью ухода за ребенком, что может привести к частичной или полной потере навыков, необходимых для качественного осуществления трудовых обязанностей, и не способствует возможности для таких женщин найти подходящую работу.



* Источник информации: Росстат

Рисунок 2. Уровень безработицы населения в возрасте 15 лет и старше [4]

Каждой из перечисленных категорий граждан характерно опасение не найти работу вовсе или найти ее с минимальной заработной платой и без социальных гарантий, что может вывести работника на «периферию» рынка труда.

Государственная политика в сфере содействия занятости населения учитывает указанные проблемы, Правительством Российской Федерации на постоянной основе вырабатываются дополнительные, в том числе адресные мероприятия, нацеленные на содействие трудоустройству

именно таких категорий граждан.

В частности, Государственная программа Российской Федерации «Содействие занятости населения», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 298 [3], интегрировала в себя мероприятия по содействию трудоустройству граждан в возрасте 50-ти лет и старше, граждан предпенсионного возраста, а также женщин, которые состоят в трудовых отношениях и при этом находятся в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до трех лет,

и неработающих женщин, воспитывающих детей до 7 лет.

Достигается указанный результат путем внедрения механизма профессионального обучения и получения дополнительного образования и квалификации упомянутыми категориями граждан.

Указанный инструмент для нашей страны не является новшеством. Согласно пункту 1 статьи 7.1-1. Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации», субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно организовывать на своих территориях профессиональное обучение безработных граждан с целью их дальнейшего трудоустройства [1].

Так, в 2019 году женщинам, которые находятся в отпуске по уходу за маленьким ребенком, а также неработающим женщинам, воспитывающим детей дошкольного возраста, были предоставлены 18,4 тыс. различных государственных услуг, нацеленных на определение профессиональной ориентации этих категорий женщин. При этом 19,6 тыс. женщин были направлены и приступили к профобучению и получению дополнительного профессионального образования. Из них 19,5 тыс. женщин завершили обучение с обязательным подтверждением в виде аттестата, сертификата или иного документа об успешном прохождении обучения, что на тысячу человек больше, чем в 2018 году.

Однако, несмотря на меры субъектов Российской Федерации по содействию занятости указанных граждан, выработанного общегосударственного механизма реализации подобных мероприятий ранее не было.

В целях выработки единого комплексного подхода по совершенствованию государственной политики в сфере содействия занятости граждан предпенсионного возраста и женщин, воспитывающих детей до семи лет, Правительством Российской Федерации были разработаны и успешно реализованы федеральные проекты, направленные на адресную поддержку трудоустройства указанных категорий граждан.

С целью содействия занятости граждан

старше 50-ти лет, а также граждан предпенсионного возраста в поиске подходящей работы, начиная с 2019 года в рамках национального проекта «Демография» началась реализация федерального проекта «Старшее поколение». Указанный федеральный проект подразумевал комплексный и точечный подход к решению поставленных задач, включал в себя мероприятия, в равной степени влияющие на достижение поставленных целей. Его реализация осуществлялась в тесной межведомственной кооперации органов власти, что положительно влияло на конечную эффективность федерального проекта.

В рамках «Старшего поколения» гражданам старше 50-лет и гражданам предпенсионного возраста предоставлялась возможность участия в мероприятиях по профессиональному обучению и повышению квалификации в соответствии с востребованными на рынке труда Российской Федерации в целом и конкретного субъекта в частности. Для того, чтобы оказать максимально эффективное содействие трудоустройству граждан, центрами занятости населения проводилась работа по определению профессиональной ориентации граждан, их предпочтений с учётом специфики предыдущей работы и накопленного практического опыта.

Благодаря мероприятиям федерального проекта «Старшее поколение» была налажена система повышения квалификации граждан старше 50-ти лет, механизм получения ими профессионального образования, что в конечном итоге способствовало трудоустройству граждан старшего возраста, испытывающих трудности в поиске работы.

Иной мерой государственной поддержки граждан, которые испытывают сложности в поиске подходящей трудовой деятельности, стал федеральный проект «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет», интегрированный в национальный проект «Демография» [2]. Его реализация началась в 2020 году и показала, что несмотря на ощутимые объективные сложности, вы-

званные распространением новой коронавирусной инфекции, механизм переобучения и повышения квалификации в целях дальнейшего трудоустройства был весьма эффективно отлажен.

Принять участие в указанном федеральном проекте имели возможность женщины, которые состоят в трудовых отношениях и находятся в отпуске по уходу за маленьким ребёнком до 3 лет, а также незанятые женщины, которые воспитывают ребенка в возрасте до 7 лет.

Федеральный проект имел четкий адресный характер – оказать содействие женщинам в возобновлении или начале ими трудовой деятельности. Для многих женщин по истечении периода отпуска по уходу за ребенком в возрасте до 3 лет, равно как и для не состоящих в трудовых отношениях женщин с ребёнком дошкольного возраста остро стоит проблема, связанная со снижением уровня профессиональной компетенции и частичной утратой навыков, необходимых для выполнения соответствующего вида трудовой деятельности.

Мероприятия по профессиональному обучению и дополнительному образованию направлены на создание условий для быстрой адаптации после возобновления трудовой деятельности указанными категориями женщин с детьми, а также способствуют повышению их конкурентоспособности на локальных рынках труда и стимулируют дальнейшие предпосылки их карьерного роста.

При содействии трудоустройстве жен-

щин с детьми дошкольного возраста государство должно особенно учитывать их положение, в частности необходимость создания особых условий в части соблюдения баланса между трудовой деятельностью и воспитательной функции, не допускать перегибов. Для этого, в частности, в субъектах Российской Федерации на постоянной основе проводится взаимодействие с работодателями и организациями, трудовыми коллективными договорами для женщин с маленькими детьми и детьми до 7 лет предусматриваются возможности для гибкой формы занятости (неполный рабочий день / неделя, работа на дому, временная работа и т.д.).

Благодаря описанным механизмам всего за период 2019–2020 годов обучение в рамках федерального проекта «Старшее поколение» прошли более 228 тыс. граждан старшего возраста. При этом трудоустроились не менее 140 тыс. граждан указанной категории. В рамках федерального проекта «Содействие занятости женщин – создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет» в 2020 году прошли обучение и повысили квалификацию около 35 тыс. женщин, из них смогли трудоустроиться не менее 24,5 тыс. человек.

В настоящее время ситуация на рынке труда постепенно стабилизируется. Вместе с тем, численность граждан, состоящих на регистрационном учете в органах службы занятости в качестве безработных, значительно превышает допандемические значения, табл. 1.

Таблица 1.

Численность и состав рабочей силы в 2020-2021 гг. [4]

Численность и состав рабочей силы
в возрасте 15 лет и старше
(без корректировки сезонных колебаний)

	I квартал 2021 г.	2021 г.			Март 2020 г.	Март 2021 г. к марту 2020 (+,-)
		январь	февраль	март		
Тыс. человек						
Рабочая сила в возрасте 15 лет и старше	75034	75048	75039	75015	74867	148
занятые	70828	70731	70794	70958	71382	-424
безработные	4206	4317	4244	4057	3485	572
В процентах						

Уровень участия в рабочей силе (рабочая сила к численности населения в возрасте 15 лет и старше)	62,1	62,1	62,1	62,1	62,0	0,1
Уровень занятости (занятые к численности населения в возрасте 15 лет и старше)	58,6	58,5	58,6	58,7	59,1	-0,4
Уровень безработицы (безработные к численно-ста рабочей силы)	5,6	5,8	5,7	5,4	4,7	0,7

* Источник информации: Росстат

Начиная с 2021 года с целью расширения возможности для трудоустройства безработных граждан и граждан, испытывающих сложности при поиске подходящей работы, был разработан новый федеральный проект «Содействие занятости» национального проекта «Демография» [2]. Категории граждан, которые теперь могут принять участие в мероприятиях по обучению, значительно расширены, что позволяет охватить государственной поддержкой значительно большее количество граждан и способствовать дальнейшей стабилизации рынка труда.

Следует отметить, что в настоящее время существует достаточно широкий комплекс подходов к совершенствованию

отдельных направлений государственной политики содействия занятости населения, в частности, трудоустройству граждан, которые испытывают трудности в поисках работы [10].

Развитие среднего и малого бизнеса, строительство новых высокотехнологичных наукоемких предприятий будут способствовать увеличению рабочих мест [5,7].

Все это позитивно скажется на занятости населения, в том числе трудоустройстве граждан, которые испытывают трудности в поиске подходящей работы, на отечественном рынке труда в целом, на демографической и социальной ситуации в стране, и в конечном итоге - на развитии российской экономики.

Список источников:

1. Закон Российской Федерации "О занятости населения в Российской Федерации" от 19.04.1991 N 1032-1 (с изменениями и дополнениями).
2. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. N 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года".
3. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. N 298 "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Содействие занятости населения".
4. Официальный интернет-портал Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. Электрон. дан. [М., 2021]. Режим доступа: <https://rosstat.gov.ru>.
5. Зотов В.Б., Базиян К.Н. Проблемы развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2015. № 6. С. 25-27.
6. Миронова Н.Н., Миронов С.В. Контроллинг как инструмент антикризисного управления // Вестник Национального Института Бизнеса. 2018. № 32. С. 137-142.
7. Миронова Н.Н., Миронов С.В. Факторы инновационного управления организацией // Вестник Национального Института Бизнеса. 2019. № 37. С. 175-179.
8. Никулин А. С., Хмельченко Е.Г., Лукашова К. Ю. Демографическая политика как ключевой аспект устойчивого развития России // Муниципальная академия. 2020. № 3. С. 110-116.
9. Румянцева З.П., Зотов В.Б. Новые реалии территориального управления Менеджмент в России и за рубежом // 1999. № 2. С. 46.
10. Хмельченко Е.Г., Ибяттов Ф.М. Маркетинг в социальных медиа // Modern Economy Success. 2019. № 1. С. 112-115.

References:

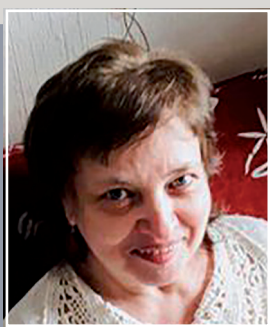
1. The Law of the Russian Federation "On Employment of the population in the Russian Federation " of 19.04.1991 N 1032-1 (with amendments and additions).
2. Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 N 204 "On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024".
3. Resolution of the Government of the Russian Federation of April 15, 2014 N 298 "On approval of the state program of the Russian Federation "Promotion of employment of the population".
4. The official Internet portal of the Federal State Statistics Service [Electronic resource]. Electron. dan. [Moscow, 2021]. Access mode: <https://rosstat.gov.ru>.
5. Zotov V. B., Baziyan K. N. Problems of public-private partnership development in the Russian Federation // Economics, Statistics, and Computer Science. Bulletin of the UMO. 2015. No. 6. pp. 25-27.
6. Mironova N. N., Mironov S. V. Controlling as an anti-crisis management tool // Bulletin of the National Institute of Business. 2018. No. 32. pp. 137-142.
7. Mironova N. N., Mironov S. V. Factors of innovative management of the organization // / Bulletin of the National Institute of Business. 2019. No. 37. pp. 175-179.
8. Nikulin A. S., Khmelchenko E. G., Lukashova K. Yu. Demographic policy as a key aspect of sustainable development of Russia // Municipal Academy. 2020. No. 3. pp. 110-116.
9. Rumyantseva Z. P., Zotov V. B. New realities of territorial administration Management in Russia and abroad // 1999. No. 2. p. 46.
10. Khmelchenko E. G., Ibyatov F. M. Marketing in social media // Modern Economy Success. 2019. No. 1. p. 112-115.

УДК 352.075

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_89

Русские города XIII-XVII веков: упадок и возрождение

Russian cities of the XIII-XVII centuries: decline and revival



Светлана Викторовна Соколова

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
доцент кафедры государственного и муниципального
управления, кандидат экономических наук, доцент, ORCID:
<https://orcid.org/0000-0002-7840-1264>, Web of Science Researcher ID:
<https://publons.com/researcher/3860997/svetlana-sokolova/>, SPIN-
код: 2312-9121, AuthorID: 699477, Россия, Москва,
e-mail: prepodsokolova55@mail.ru

Svetlana V. Sokolova

FSBEI HE "State University of Management", Associate Professor
of the Department of State and Municipal Administration,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, ORCID:
<https://orcid.org/0000-0002-7840-1264>, Web of Science Researcher ID:
<https://publons.com/researcher/3860997/svetlana-sokolova/>,
SPIN-code: 2312-9121, AuthorID: 699477, Russia, Moscow,
e-mail: prepodsokolova55@mail.ru



Святослав Вячеславович Шапошников

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
доцент кафедры государственного и муниципального
управления, кандидат экономических наук, доцент, SPIN-код:
1418-2250, AuthorID: 955992, Россия, Москва,
e-mail: gimu-guu@mail.ru

Svyatoslav V. Shaposhnikov

FSBEI HE "State University of Management", Associate Professor
of the Department of State and Municipal Administration,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, SPIN-code:
1418-2250, AuthorID: 955992, Russia, Moscow,
e-mail: gimu-guu@mail.ru

Аннотация.

Тема представленной работы является весьма актуальной, поскольку период с XIII по XVII века сыграл важную роль в градостроительстве Российской империи: он связан как с колоссальным разрушением и уничтожением русских городов во время нашествия Золотой Орды, так и с очень высокими темпами восстановления и укрепления старых и формирования новых городов. При этом многие из восстановленных и вновь созданных городов не потеряли своего значения и в XXI веке.

Ключевые слова.

Золотая Орда, княжеские столицы, «полоцкие пригороды Ивана Грозного», кремли русских городов.

Abstract.

The topic of the presented work is very relevant, since the period from the 13th to the 17th centuries played an important role in the urban planning of the Russian Empire: it is associated both with the colossal destruction and destruction of Russian cities during the invasion of the Golden Horde, and with a very high rate of restoration and strengthening of old and the formation of new cities. At the same time, many of the restored and newly created cities have not lost their significance in the 21st century.

Keywords.

Golden Horde, princely capitals, "Polotsk suburbs of Ivan the Terrible", kremlins of Russian cities.

XIII век принес много бед русской земле, связанных прежде всего с походом воинов Золотой Орды. Термин «Золотая Орда» стал использоваться только в середине XVI века, а изначально государство называлось Улус Джучи («улус» - «народ» или «государство»), Джучи – имя старшего сына Чингисхана Джучи Бату, сын которого известен как хан Батый-основатель Золотой Оды) [2].

В Средние века новые государства часто возникали на базе боевых дружин и прогосударственных образований, опорой которых являлось войско. По такому же принципу была организована и Золотая Орда, возникшая на степных территориях и сумевшая очень быстро распространить своё влияние на огромные площади. В конце XII — начале XIII вв. ханы, в их числе могущественный Батый, организовали множество завоевательных походов, результатом которых явилось утверждение господства монголо-татар на степных землях, занимавших пространства от нынешней Сибири до Кавказа. Хан Батый завершил первый этап формирования нового государственного формирования и в 40-е гг. XIII в. появилась Золотая Орда. Коренным населением Орды были монголы-кочевники, а их основными занятиями - скотоводство, собирательство и завоевательные походы. Одним из первых успешных походов, в результате которых Орда мгновенно обросла новыми подчинёнными ей землями, стал поход на Русь, начавшийся в 1237 г., в ходе которого были сожжены все деревянные города Рязанского и Владимирского княжеств (включая

Рязань и Владимир), а также Ростов-на-Дону, Москва, Суздаль, Киев. Городское население значительно сократилось и жизнь в городах практически замерла. Исключением стала Новгородская республика, которая, в силу своего географического положения в северной части Руси и удаленности от степей, практически не видела монгольской армии.

Нашествию подвергались не только города, но и русские деревни, что фактически привело к подрыву экономики всей страны. Причем опустошение было столь велико, что на протяжении нескольких последующих веков Русь значительно отставала от европейских стран [3].

Под властью Золотой Орды находились огромные территории от Сибири до Низовий Поволжья площадью около 6 млн. кв. км, и все же к началу XV в. она постепенно теряет свое могущество. Кризис начался еще в середине XIV в., когда внутри Орды начались регулярные войны за престол, в результате которых в XV в. из ее состава выделяются отдельные ханства, а в начале XVI в. она полностью прекращает свое существование.

Перед нашествием Орды крупнейшими центрами Руси были три города – Киев, Новгород и Владимир на Клязьме. Однако в XIV в. ни одна из этих княжеских столиц не смогла стать центром объединения русских земель:

1. **Киев**, переживший в XI в. во время правления Ярослава Мудрого период своего расцвета, к XIII в. уже не имел благоприятных перспектив для возрождения из-за:

- частых военных столкновений между княжествами раздробленной Руси, во время которых сам город становился ареной междоусобных битв;

- нападения печенегов и половцев;
- перемещения к началу XIII в. торговых путей с запада на восток, минуя Киев;
- захвата Польшей в 1349 г. части юго-западных русских земель (Галицкой Руси) [1, ст.497].

2. **Новгород** был центром относительно малонаселенной земли (хотя и отличался наличием хорошо развитых торговых связей).

3. **Владимир на Клязьме** был расположен вблизи «ополья», то есть среди безлесых возделанных равнин, что повы-

шало риск нападения конницы Золотой Орды.

Ближайшей к княжеским столицам еще не обжитой территорией была всхолмленная лесная равнина, лежавшая между городами Тверь, Коломна, Можайск и Юрьев-Польский. А в самой центре этой области, на перекрестке речных торговых путей, стояла **Москва** (именно географическое положение стало одной из главных причин возвышения города). В 1237 г. город подвергся опустошительному нашествию хана Батыя и был сожжен вместе с окружающими его монастырям и селениями. Однако начиная с XIII в. можно говорить о быстром и неуклонном росте Москвы, который представлен на рисунке 1.

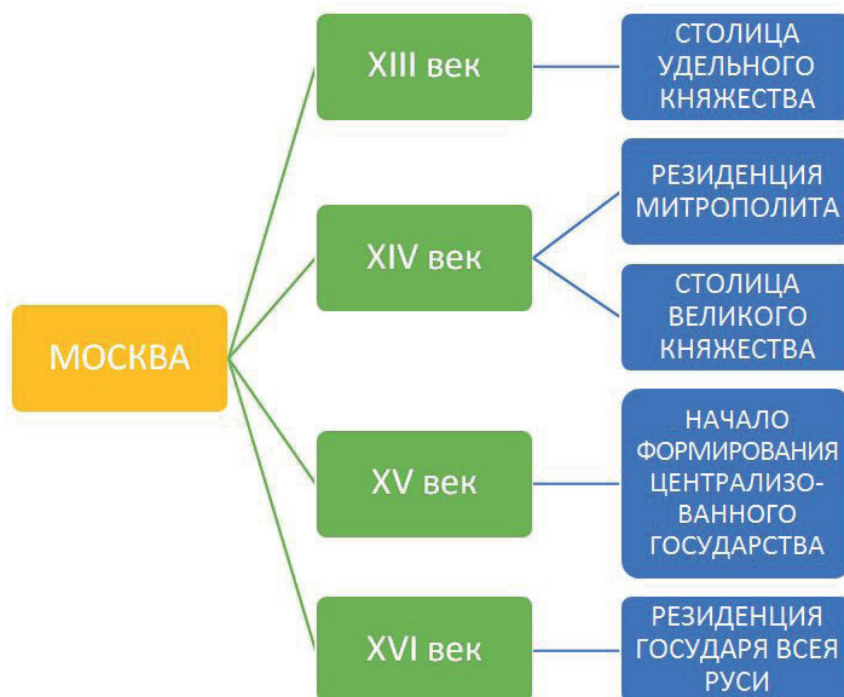


Рисунок 1. Основные этапы роста значимости Москвы в XIII-XVI вв.

XIII век: 1271 г. – столица удельного Московского княжества (при сыне Александра Невского Данииле);

XIV век: - 1326 г. (через 55 лет) – резиденция митрополитов (во время правления Ивана Калиты);

- 1328 г. – столица великого княжества Московского;

- 1380 г. – (через 55 лет) – победа над татарами на Куликовом поле (под предводительством Дмитрия Ивановича Донского);

XV-XVI века: - 1462-1505 гг. – правление Ивана III- процесс формирования централизованного русского государства (в начале княжения Иван III – уплата дани татарам, господство Новгорода на севере Руси, стремление Польши и Литвы завоевать Москву, набеги ливонских рыцарей; в конце правления – полная независимость, связанная со взятием Казани и победой над Золотой Ордой, принуждением к повиновению Новгорода, победой над ливонскими рыцарями и приведением Литвы к миру);

- 1505-1533 гг. – правление Василия III Ивановича – завершение процесса формирования централизованного русского государства (великий князь владимирский и московский становится государем всея Руси) [1].

При этом процесс объединения всех великорусских земель, связанный с необходимостью укрепления внутренних экономических связей, шел быстрее, чем в странах Западной Европы (где практически в то же время сложились крупные феодальные монархии в Испании, Франции и Англии), в силу потребностей обороны от нашествий внешнего врага.

Таким образом, в XV-XVII вв. русский город превратился в мощную экономическую и политическую силу, а градостроительная культура Руси, несмотря на огромные масштабы величайшего бедствия, связанного с Золотой Ордой, заморозившего экономическое и культурное развитие всей страны, а, следовательно и ее городов, не канула в лету, а смогла возродиться и расцвести в эпоху утверждения централизованного русского государства [5].

Создание новых и укрепление уже существовавших городов шло по трем главным направлениям.

1. Волжское направление. Ко времени правления Ивана IV Грозного некогда сильная Золотая Орда уже распалась на

несколько самостоятельных территорий, среди которых выделялись Казанское и Астраханское ханства, уступавшие Руси по уровню экономического развития, но запиравшие естественную водную артерию – Волгу (соединявшую Москву с Персией, Закавказьем и странами Средней Азии). Победоносный поход русского войска на Казань открыл для торговли в 1552 г. всю среднюю Волгу, а через 4 года в 1556 г. падение Астраханского ханства позволило выйти к Каспию. Открытие волжского торгового пути на всем его протяжении способствовало развитию русских городов. На Волге были построены:

- в 1586 г. - **Самара**;
- в 1589 г. - **Царицын** (современное название – Волгоград);
- в 1590 г. - **Саратов**.

Стали быстро расти и развиваться такие старые поволжские города, как Ярославль, Кострома и Нижний Новгород, а Москва, в течение 50 лет после открытия волжского торгового пути, т.е. в начале XVII в., достигла предела современного Садового кольца и возвела две концентрические стены [1, с.262]. Наиболее подробный план города допетровского времени датирован 1610 г. и составлен немецким историком Иоганном Готфридом Филиппом Абелином. План, изображающий Москву в пределах современного Садового кольца, представлен на рисунке 2.



Рисунок 2. План Москвы 1610 года

2. Западное направление. В связи с Ливонской войной (1558-1583 гг.), а затем войной со Швецией и Польшей, объектом городского строительства стали западные окраины государства. Вокруг освобожденного города Полоцка (современная территория Беларуси) Иван IV Грозный построил

целую систему новых крепостей, названных впоследствии «Полоцкими пригородами» Ивана Грозного [4]. К ним относились крепости Сокол, Сусса (Суша), Туровля, Красная (Красный), Козьян (Касьяно), Ситна (некоторые были заложены литовцами, а затем захвачены русскими) – рисунок 3.



Рисунок 3. «Полоцкие пригороды» Ивана IV Грозного

В июле 2015 г. сотрудниками Института истории Санкт-Петербургского государственного университета была осуществлена экспедиция, которая изучала возможности восстановления облика крепостей. Одна из целей этой экспедиции состояла в сопоставлении рельефа местности «Полоцких пригородов» с сохранившимися гравюрами с рисунков польского художника и картографа С. Пахоловицкого, который в 1579 г. посетил взятые замки и оставил их изображения [4]. В итоге были выделены две крепости, наиболее адекватно соотносящиеся на рисунках с рельефом местности: **Ситна** и **Сокол**.

Про **крепость Ситна** известно, что в 1563 г. после взятия Полоцка русские основали на этом месте дерево-земляную крепость с гарнизоном в 300 человек, которая через 3 года в 1566 г. подверглась

нападению литовцев и была сожжена. К 1579 г. Ситна была восстановлена и находилась под властью русского гарнизона, однако в том же году неожиданно и внезапно снова была сожжена литовцами.

Крепость Сокол, основанная в 1566 г., была расположена на восточном берегу реки Дриссы, в месте ее слияния с рекой Нишей. В 1569 г. после тяжелых боев Сокол был взят польскими и литовскими войсками и сожжен.

Русла рек, особенно Ниши, очень сильно обмелевшей реки, скорее всего претерпели некоторые изменения, но тем не менее на местности четко локализуется сохранившийся внутренний вал крепости. Крепость Сокол интересна тем, что она подтверждает достоверность рисунка С.Пахоловицкого (рисунок 4).

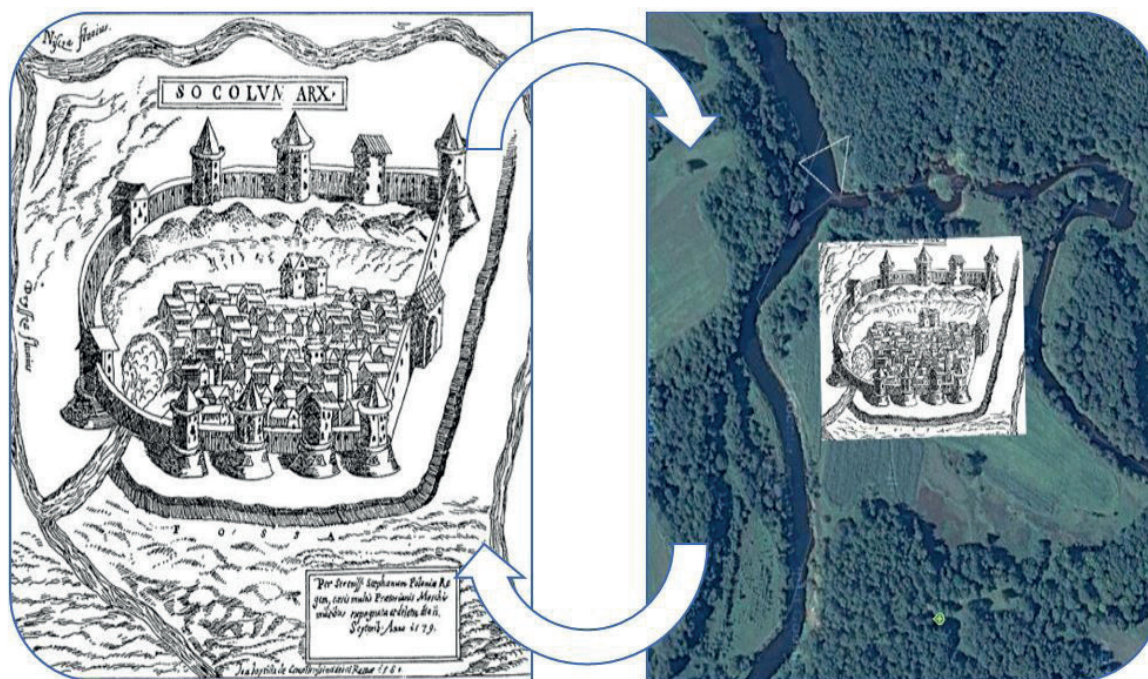


Рисунок 4. Крепость Сокол на рисунке XVI века и на снимке предполагаемой местности 2015 года

3. Восточное направление. В конце XV-начале XVI вв. в Сибири появляется целый ряд деревянных рубленых городов, что стало возможным благодаря освоению сибирских земель, начало которого связано с именем Ермака:

- 1585 г. – основана **Тюмень**;
- 1587 г. – **Тобольск**;
- 1595 г. – **Обдорск** (современное название Салехард);
- 1596 г. – **Нарым**;
- 1601 г. – **Мангазея** – был расположен на территории современного Ямало-Ненецкого автономного округа), получивший название благодаря реки Мангазейке и просуществовавший всего семь десятилетий;
- 1604 г. – **Томск**.

Таким образом, можно говорить о том, что XV-XVI вв. были периодом интенсивного развития русских городов. Однако расцвет русского градостроительства отнюдь не означал высокого уровня русской экономики. Отрицательные последствия татарского ига дополнились закрепощением крестьян, которое было завершено указами 1586 -1597 гг., в том числе «Уложением о кабальных людях». Следствием подобного положения дел становятся крестьянские стихийные восстания (восстание под руководством Ивана Болот-

никова переросло в крестьянскую войну). При этом целый ряд городов (включая Москву, Тулу, Калугу, Новгород, Смоленск) стали ареной ожесточенных боев (в огне пожаров погибла большая часть деревянной застройки Москвы, Тульский кремль после 4-х месяцев осады был затоплен по приказу Василия Шуйского, поскольку стал пристанищем повстанцев Ивана Болотникова; героически оборонявшаяся Троице-Сергиева лавра была наполовину разрушена поляками). И только изгнание польских интервентов нижегородским ополчением купца и посадского старосты Кузмы Минина и князя Дмитрия Пожарского в 1612 г. позволило в 20-х годах XVII столетия начать восстановительное городское строительство, которое продолжалось в течение двух десятилетий [1, с.264]:

- 1620 г. – восстановление стен Новгорода и Твери;
- 1630 г. – строительство каменных стен в Вязьме и Можайске;
- 1631 г. – капитальный ремонт укреплений Переяславля-Залесского;
- 1637-1640 гг. – сооружение новых стен Владимира на Клязьме.

В 1649 г. было принято Соборное уложение («Уложение Алексея Михайловича») – первый свод законов, отпечатанный типографским способом (действовал

почти 200 лет до 1832 г.), который прикрепил жителей города (посада) к «тяглу» (то есть к прямому государственному обложению, которое включало как денежные, так и натуральные налоги и повинности) и месту жительства (был введен запрет на переходы посадских людей из одного посада в другой).

По мере укрепления экономики страны восстановительное строительство постепенно переросло в строительство новых городов и уже к началу XVII в. в результате непрерывно продолжавшегося освоения Сибири были основаны города **Тарск** (Тара), **Кузнецк**, **Красноярск**, **Верхоянск**. В 1632 г. отрядом енисейского сотника Петра Бекетова был заложен Якутский (Ленский) острог.

Интенсивное строительство крепостей на окраинах Российского государства обезопасило центральные районы страны, и в первую очередь саму Москву, от вражеских нападений. Это обстоятельство и послужило причиной частичного разоружения Московского кремля, в котором в 1685 г. начинается надстройка всех кремлевских башен. А по числу жителей в конце XVII в. Москва догоняет столицы западноевропейских стран. Площадь города составляла около 2000 га, на которых размещалось более 16000 дворов, то есть город свободно мог вмещать около 200 тыс. жителей [1, с. 268]. При этом население Москвы, как и других русских городов, не могло быть постоянным, поскольку на зиму в город съезжались боярство и дворянство с многочисленной челядью. Если считать, что колебания населения (учитывая ежегодные ярмарки, также вызывавшие миграционные процессы) достигали 40-50% от минимальных цифр, то население Москвы можно оценить в пределах от 200 до 300 тыс. жителей, что сопоставимо с рядом столиц западноевропейских стран – с Лондоном, Парижем и Мадридом [1, с. 268].

Подавляющее большинство основанных в XV-XVII вв. русских городов в процессе своего развития прошло через стадию крепости, оставившую в них кремль или монастырь, укрепленный стенами, причем преобладающая часть крепостей располагалась вблизи государственных границ. При этом при выборе места для строительства крепостей XV-XVII вв. предпочтение, как правило, отдавалось острову или полуострову, образованному изгибом реки, а также высоким холмам. Лишь в редких случаях крепости возникали на совершенно плоской, открытой равнине, и тогда задачей становилось устройство особо мощных укреплений.

По мере территориального расширения Русского государства старые крепости переставали быть пограничными пунктами обороны и переходили на вторую и третью линию укрепленных пунктов, поскольку на новых границах строились новые крепости. «Отступая» внутрь страны, крепости при благоприятных географических условиях и особенно при совпадении с направлениями торговых путей, начинали обрастать слободами, которые впоследствии превращались в посады, получавшие свою особую оборонительную стену, а родоначальник города – кремль – вращался в город и превращался во внутреннюю крепость. Разрастание города сопровождалось укреплением его внешних границ, а также строительством на подступах к городу передовых постов в виде монастырей, что привело к отмиранию стратегической функции кремля.

Таким образом центром русских городов XV-XVII вв. обычно являлся кремль, который изначально имел оборонительное значение, а затем, по мере создания новых укреплений на границах русских земель, превращался в общественный, прежде всего административный, политический и культурный центр и зачастую становился украшением города.

Список источников:

1. Бунин А. В. История градостроительного искусства. Том 1. – Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре, Москва, 1953 – 231 с.
2. Золотая Орда - https://histerl.ru/otechestvennaia_istoria/kratko/zolotaia_orda.htm
3. Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд. доп. и перераб./под общ.ред. проф. В.Б.Зотова.-Москва: РМА, 2014.- 936с.
4. «Полоцкая земля как контактная зона при Иване Грозном, 1563-1579 гг.», экспедиция 18-25 июля 2015 г. – Институт истории СПб ГУ - <https://history.spbu.ru/nauka/nauchnye-tsentry/285-rgnf-pogranichie-2015>
5. Соколова С.В. Исторические теории возникновения, формирования и развития городов – Юридическая урбанонология. Урбанонологическая теория: монография: в 2 т./коллектив авторов; под общ.ред. В.В. Таболина. – М.: Юстинформ, 2021. – с.276-294

References:

1. Bunin A. V. History of urban planning art. Volume 1. - State publishing house of literature on construction and architecture, Moscow, 1953 - 231 p.
2. Golden Horde - https://histerl.ru/otechestvennaia_istoria/kratko/zolotaia_orda.htm
3. Local government: an encyclopedia. 2nd ed., Additional and revised / under the general ed. prof. V.B. Zotova.-Moscow: RMA, 2014.- 936s.
4. "Polotsk land as a contact zone under Ivan the Terrible, 1563-1579", expedition July 18-25, 2015 - Institute of History of St. Petersburg State University - <https://history.spbu.ru/nauka/nauchnye-tsentry/285-rgnf-pogranichie-2015>
5. Sokolova S.V. Historical theories of the origin, formation and development of cities - Legal Urbanology. Urbanological theory: monograph: in 2 volumes / group of authors; under the general ed. V.V. Tabolin. - M.: Yustinform, 2021. -- p. 276-294

УДК 352.07

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_97

Оценка исполнения бюджета муниципального образования в условиях пандемии

Assessment of the implementation of the municipal education budget in the face of a pandemic



Ольга Витальевна Вильчинская

Филиал ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» в г. Новороссийске, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Гуманитарных дисциплин», член Общественной палаты муниципального образования г.Новороссийск, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5484-7715>, SPIN-код: 7119-7646, Россия, Новороссийск, email: olvilvit69@yandex.ru

Olga V. Vilchinskaya

Branch of the Cuban State University in Novorossiysk, candidate of economic, associate professor, associate professor of the department of the "Humanitarian disciplines", sciences member of the Public Chamber of Municipal Education in Novorossiysk, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5484-7715>, SPIN-код: 7119-7646, Russia, Novorossiysk, email: olvilvit69@yandex.ru

Аннотация.

Статья посвящена проблемным аспектам исполнения бюджета муниципальных образований в условиях пандемии. Сложившаяся эпидемиологическая ситуация внесла свои коррективы в деятельность экономических служб муниципалитетов. В работе проводится оценка исполнения муниципального бюджета г.Новороссийска, рассмотрены направления оптимизации бюджетных средств для достижения сбалансированности бюджетных показателей, реализация которых позволила исполнить городской бюджет профицитным.

Ключевые слова.

Муниципальное образование, бюджет, пандемия, исполнение, оценка, оптимизация расходов.

Abstract.

The article deals with problematic aspects of the implementation of the municipal budget under conditions of a pandemic. The current epidemiological situation has made its adjustments to the economic services of municipalities. The work assesses the performance of the municipal budget of Novorossiysk, considers the directions of optimization of budget funds to achieve a balance of budget indicators, which allowed to make the city budget surplus.

Keywords.

Municipal education, budget, pandemic, execution, evaluation, optimizing costs.

Несмотря на плохие прогнозы ведущих экономистов, итоги исполнения региональных и муниципальных бюджетов за 2020 г. показывают, что бюджетная система в основном выдержала ограничения минувшего года. Финансовые результаты превзошли ожидания. В основном доходы консолидированных бюджетов субъектов РФ увеличились. В общем, это же касается и бюджетов муниципальных образований.

Следует отметить, что разные регионы и муниципалитеты, по разному отреагировали на сложившуюся экономическую ситуацию [1]. Те регионы, где преобладал гостиничный, туристический бизнес, сфера общественного питания, перевозки и т.д. пострадали в первую очередь.

Муниципальное образование г. Новороссийск городской округ в составе Краснодарского края. Это город – порт, важнейший транспортный узел (автомобильный, железнодорожный, морской, трубопроводный), один из лидеров среди муниципальных образований и ведущий субъект экономики Кубани, где также успешно развиваются промышленность и рекреационно-туристический бизнес.

Вместе с тем ограничения вызванные пандемией, внесли свои коррективы в работу местных финансовых органов и социально-экономическое развитие города, и это повлияло на формирование показателей и исполнение бюджета за 2020г., сформированного в программном формате. В процессе формирования и исполнения городского бюджета, за последние пять лет, программные расходы увеличились до 100%. Это повысило качество формирования и исполнения главного финансового документа – Бюджет города. Расходы местного бюджета на 2020 год сформированы и исполнены так же программно-целевым методом в условиях реализации национальных целей, утвержденных Указом Президента № 204.

Фактически бюджет города на 2020 год составил 10055,9 млн руб. (плановый показатель был на уровне 8 944,4 млн руб. - выполнен на 112,4%) [2,6].

Следует отметить, что все нормативные ограничения формирования и реализации муниципального бюджета, налагаемые Бюджетным Кодексом на бюджетные показатели соблюдены.

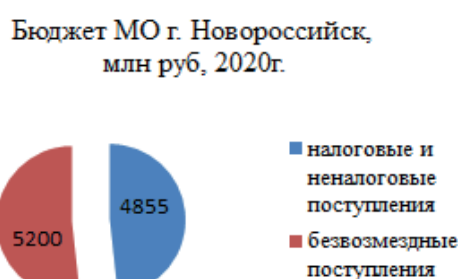


Рисунок 1. Структура бюджета МОг. Новороссийск за 2020 г.

В 2020г. в муниципалитете реализовывались 24 муниципальных и 17 государственных программ финансирование которых

составило 10,0 млрд руб.



Рисунок 2. Источники финансирования программ за 2020 г., млрд руб.

Городской округ успешно реализовал в 2020г. три региональных проекта, достигнув уровня доведенных показателей и запланированных результатов в рамках реализации национальных проектов, также принято участие в 11 национальных проектах.

За период 2020 г. экономика города столкнулась со значительным снижением деловой активности хозяйствующих субъектов, что вызвало снижение налоговых и неналоговых доходов более чем на 1 млрд руб. В результате чего, расходы бюджета были сокращены на 1223 млн. руб. и приняты все меры, чтобы не образовывать кредиторской задолженности.

Администрацией города было принято решение о включении режима жесткой экономии и отказе от финансирования не первоочередных бюджетных расходов. Приемка и финансирование работ по многим контрактам были перенесены на более поздние периоды, но это не повлияло на выполнение социальных обязательств бюджета и реализацию национальных проектов, их финансирование обеспечено в полном объеме.

В период ограничительных мероприятий в 2020 г. городской Думой МО г. Новороссийск принято решение о предоставлении отсрочки по уплате арендных платежей за земельные участки (принято более 80 заявлений на общую сумму предоставленной отсрочки в размере 22,5 млн руб.), по снижению ставки ЕНВД для пострадавших отраслей с уровня 15 до 7,5% (применилась к более 600 хозяйствующих субъектов). также не применялись меры досудебного взыскания задолженности по оплате аренды муниципального имущества и земельных участков. Так же были представлены отсрочки платежей и снижена плата для арендаторов нестационарных торговых объектов, деятельность которых была приостановлена в период карантина. Администрацией города принимались все возможные меры финансовой поддержки хозяйствующих субъектов реального сектора экономики.

Анализ структуры и динамики показателей статей дохода и расхода бюджета муниципального образования г. Новороссийск в сравнении за последние три года показаны в таблицах 1,2 [2,3,4,5].

Таблица 1.
Структура и динамика доходов бюджета муниципального образования г.Новороссийск на 01.10.2018г., 01.10.2019г., 01.10.2020г., %.

Показатель	На 01.10.2018г., %	На 01.10.2019г., %	На 01.10.2020г., %	Темп роста (снижения), 2020г. к 2019г., %
Налог на прибыль организаций	6,85	11,55	8,61	74,5
Налог на доходы физических лиц	21,05	21,21	21,00	99,0
Единый налог на вмененный доход	2,6	2,5	2,12	84,8
Налог на имущество физических лиц	1,82	2,07	1,38	66,7
Земельный налог	9,68	11,38	8,83	91,2
Единый сельскохозяйственный налог	0,14	0,12	0,09	77,6
Государственная пошлина	0,58	0,53	0,54	101,9
Прочие налоговые доходы	3,01	3,90	5,32	136,4
Неналоговые доходы	5,57	6,56	5,73	87,4
Дотации	0,22	0,18	0,32	177,8
Субсидии	12,10	2,14	14,14	возросли в 6,6 раза
Субвенции	31,91	26,4	26,13	99,0
Иные безвозмездные поступления	4,39	11,46	5,79	50,5
Итого	100	100	100	-

За анализируемый период доходы бюджета составили в: 2018 г. - 7 804,11 млрд руб, 2019 г. - 8 710,67 млрд руб, 2020 г. - 9 417,54 млрд руб., данные по состоянию на 01 октября 2018-2020гг.. В целом наблюдается тенденция увеличения доходов муниципального бюджета, в 2020 г. в сравнении с уровнем 2018г. они увеличились на 20,67%, в сравнении с 2019 г. – на 8,1%.

В целом за 2020 г. в структуре бюджета доля налогов и неналоговых поступлений снижена по всем показателям, кроме

прочих налоговых доходов, где рост составил 36,4% и возросла доля дотаций на 77,8% и субсидий в 6,6 раза.

При общем снижении налоговых поступлений, увеличение доходов городского бюджета в 2020г. связано с получением новых видов доходов (прочие налоговые доходы): плата за размещение нестационарных торговых мест; создание в городе платного парковочного пространства и др. [6].

Таблица 2.

Структура и динамика расходов бюджета муниципального образования г.Новороссийск на 01.10.2018г., 01.10.2019г., 01.10.2020г.

Показатель	На 01.10.2018г., в % к итогу	На 01.10.2019г. в % к итогу,	На 01.10.2020г., в % к итогу	Темп роста (снижения), 2020г. к 2019г., %
Общегосударственные вопросы	8,83	8,42	9,53	113,2
Национальная оборона	0,01	0,01	0,01	100,0
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	2,10	2,38	2,6	109,2
Национальная экономика	7,55	13,45	13,55	100,7
ЖКХ	12,09	17,57	14,68	83,6
Охрана окружающей среды	0,02	0,01	0,01	100,0
Образование	47,81	42,01	46,21	110,0
Культура, кинематография	4,69	5,27	4,40	83,5
Здравоохранение	6,33	0,00	0,02	-
Социальная политика	3,37	3,93	3,70	94,1
Физическая культура и спорт	6,64	6,56	5,00	74,4
СМИ	0,56	0,39	0,29	74,4
Итого	100	100	100	-

Анализируя качественный состав и структуру расходов муниципального бюджета, возможно отметить, что на сферы образование, культура, спорт выделялось до 60% бюджетных средств. С 2019 г. сократилось финансирование сферы здравоохранения (управление здравоохранения города было передано на региональный уровень). Это весьма негативно отразилось на состоянии и деятельности этой отрасли в городе. В сравнении с 2019г. в расходах муниципального бюджета в 2020 г. возросла доля расходов на

сферы образования (на 10%), общегосударственных вопросов (на 13,2%) и национальной безопасности (на 9,2%). Снижены расходы на сферы ЖКХ (на 16,4%), культуры (на 16,5%), физической культуры и спорта (на 25,6%), СМИ (на 25,6%). И это перераспределение в структуре расходов городского бюджета закономерно. В условиях ограничительных мер в период карантина были отменены все культурно-массовые мероприятия. Это позволило высвободившиеся финансовые ресурсы направить на оптимизацию образователь-

ного процесса в учебных заведениях города (в связи с переходом на дистанционный режим обучения) и обеспечение потребностей общегосударственных вопросов и безопасности.

Учитывая экономические сложности в 2020г., перед финансовыми службами муниципалитета, остро стоял вопрос оптимизации как доходной, так и расходной частей городского бюджета. Реализация принятых решений в 2020 г. по оптимизации расходов муниципального бюджета носила многоаспектный характер. Применялись меры по поддержанию сбалансированности местного бюджета, поиска новых поступлений. Оптимизация структуры расходов бюджета проводилась путем

повышения эффективности бюджетных расходов в целом, в том числе за счет оптимизации закупок, бюджетной сети и численности служащих, участия в краевых программах и национальных проектах, вовлечение граждан в инициативное бюджетирование, это позволило выполнить план оптимизации расходов за 2020г. в полном объеме (903,8 млн руб).

Подводя итоги, возможно, отметить - город справился с экономическими и социальными последствиями карантинных мер и ограничений, вызванных пандемией коронавируса, и показал положительный пример решения сложных социально-экономических задач.

Список источников:

1. Зотов В.Б., Терехова К.О. Институты и технологии государственного и муниципального управления. // Муниципальная академия . – 2020. – № 3. – С.2-5.
2. Отчет главы муниципального образования город Новороссийск «Об итогах социально-экономического развития муниципального образования город Новороссийск в 2020г.» – Новороссийск: ООО Вариант, 2021 г. – 80 с.
3. Отчет главы муниципального образования город Новороссийск «Об итогах социально-экономического развития города-героя Новороссийска в 2019 году» – Новороссийск: ООО Новороссийская типография, 2020 г. – 60 с.
4. Отчет главы муниципального образования город Новороссийск «Об итогах социально-экономического развития города-героя Новороссийска в 2018 году» – Новороссийск: ООО Новороссийская типография, 2019 г. – 60 с.
5. Отчет «Об исполнении бюджета муниципального образования г. Новороссийск за 2019г.» – Новороссийск: ООО Вариант, 2020 г. – 84 с.
6. «Публичные слушания по проекту бюджета муниципального образования город Новороссийск на 2021год и плановый период 2022 и 2023 годов» – Новороссийск: ООО Вариант, 2020 г. – 92 с.

References:

1. Zotov V. B., Terekhova K. O. Institutes and technologies of state and municipal management. // Municipal Academy . – 2020. – No. 3. – P. 2-5.
2. Report of the head of municipal education of the city of Novorossiysk "On the results of socio-economic development of municipal education city of Novorossiysk in 2020" – Novorossiysk: Option LLC, 2021 - 80 p.
3. The report of the head of the municipal education city of Novorossiysk "On the results of the socio-economic development of the hero city of Novorossiysk in 2019" – Novorossiysk: Novorossiysk Printing Company, 2020 - 60 p.
4. The report of the head of the municipal education city of Novorossiysk "On the results of the socio-economic development of the hero city of Novorossiysk in 2018" – Novorossiysk: LLC Novorossiysk Printing House, 2019 - 60 p.
5. "Public hearings on the draft budget of the municipal education city of Novorossiysk for 2021 and the planned period of 2022 and 2023" – Novorossiysk: Option LLC, 2020 - 92 s.
6. Report "On the performance of the municipal education budget in Novorossiysk for 2019" – Novorossiysk: Option LLC, 2020 - 84 s.

УДК 334.021

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_103

Социальные услуги как современный драйвер малого предпринимательства и обеспечение его развития на базе инновационных сетевых коворкингов

Social services as a modern driver of small business and ensuring its development on the basis of innovative network coworking



Виктор Викторович Иванов

НИУ-ВШЭ, профессор школы финансов, кандидат экономических наук, заместитель председателя Совета по реализации стратегии пространственного развития страны, ORCID ID: 0000-0001-8799-4471, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/I-8606-2016>, SPIN-код: 7893-1438, AuthorID: 758587, Россия, Москва, e-mail: vic_ivanov@mail.ru

Viktor V. Ivanov

HSE, Professor of the School of Finance, PhD in Economics, Deputy Chairman of the Council for the Implementation of the Country's Spatial Development Strategy, ORCID ID: 0000-0001-8799-4471, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/I-8606-2016>, SPIN-code: 7893-1438, AuthorID: 758587, Россия, Москва, e-mail: vic_ivanov@mail.ru



Анастасия Викторовна Иванова

Менеджер по работе с партнерами Мэйл групп, Москва

Anastasia V. Ivanova

Partner Relations Manager, Mail Group, Moscow

Аннотация.

Показатели развития малого бизнеса (МСП) обнаруживают признаки снижения до пандемии, то есть еще по результатам 2019 года, что свидетельствует о наличии фундаментальных проблем развития. В работе авторами предпринята успешная попытка их выявления, связанного с общей сменой экономической модели. Впервые представлены результаты исследования Иванова В.В. в рамках его теории общественного развития (ТОР), показывающие механизм и природу стремительного перераспределения в обществе финансов из средств потребления в средства накопления, в следствии чего основные массы населения теряют реальные доходы, рынки испытывают эффект «перепроизводства» на фоне общего роста денежной массы, которую крайне сложно направить в инвестирование. Ключевым разрушающим элементом механизма выступает бесконтрольно возрастающая норма прибыли первоначально инновационной продукции. Также указано на выделение в период смены модели новой категории продукта (с/х – промышленный – услуги - ...) в форме «социальной услуги», которая постепенно вызревая в рамках текущей модели, должна получить свое существенное развитие в дальнейшем, оказавшись драйвером развития. Соответственно было выявлено, что МСП являются важным элементом новой модели экономики по производству и доведению до потребителей «социальных услуг», что при реализации новой модели обеспечит им устойчивый и долгосрочный рост.

Развитие МСП в текущем переходном периоде возможно при существенной трансформации рабочей среды и активном использовании сетевых методов организации и цифровых платформ. В случае отсутствия такого рода изменений МСП фактически может быть захвачен и трансформирован иностранными сетевыми решениями, такими как Убер в управлении перевозками. Авторы представили рекомендации по созданию современной рабочей среды МСП, построенной на базе государственных коворкингов.

Ключевые слова: коворкинги; МСП; ТОР; региональное развитие; норма прибавочной стоимости; инновации; смена формаций; обнищание; социальные услуги; гиперинфляция богатства.

Ключевые слова.

Коворкинги; МСП; ТОР; региональное развитие; норма прибавочной стоимости; инновации; смена формаций; обнищание; социальные услуги; гиперинфляция богатства.

Введение.

Последнее десятилетие Россия уступала по темпам роста не только ведущим в экономическом развитии странам, но и средним значениям по всем экономикам мира.

Причин такого положения называется достаточно много. Очевидным является наличие серьезного политического и экономического мирового прессинга со сто-

Abstract.

Small business (SME) development indicators show signs of declining before the pandemic, that is, as early as the results of 2019, which indicates the presence of fundamental development problems. In this paper, the authors made a successful attempt to identify them, associated with a general change in the economic model. The results of the study of V. V. Ivanov are presented for the first time. within the framework of his theory of social development (TOP), which shows the mechanism and nature of the rapid redistribution of finance in society from means of consumption to means of accumulation, as a result of which the main masses of the population lose real incomes, markets experience the effect of "overproduction" against the background of the general growth of the money supply, which is extremely difficult to direct into investment. The key destructive element of the mechanism is the uncontrolled increase in the rate of profit of initially innovative products. It is also indicated that during the change of the model, a new product category (agricultural – industrial – services -...) is allocated in the form of a "social service", which, gradually maturing within the current model, should receive its significant development in the future, becoming a driver of development. Accordingly, it was revealed that SMEs are an important element of the new model of the economy for the production and delivery of "social services" to consumers, which, when implemented, will ensure their sustainable and long-term growth.

The development of SMEs in the current transition period is possible with a significant transformation of the working environment and the active use of network methods of organization and digital platforms. In the absence of this kind of change, the SME can actually be taken over and transformed by foreign network solutions, such as Uber in transportation management. The authors presented recommendations for creating a modern working environment for SMEs, built on the basis of state-owned coworking.

Keywords: coworking; SMEs; Theory of Social development (TSD); regional development; the rate of surplus value; innovation; change of formations; impoverishment; social services; hyperinflation of wealth.

Keywords.

SMEs; Theory of Social development (TSD); regional development; the rate of surplus value; innovation; change of formations; impoverishment; social services; hyperinflation of wealth.

роны ряда западных стран при отсутствии восстановленных цепочек производства и самообеспечения по широкому ряду товаров. А также проблем с тем, что в этом же ряду отсутствующих находятся и наиболее продвинутые технологические отрасли, формирующие на сегодня основной прирост финансовых показателей. Свою негативную лепту в эту ситуацию внесла и ситуация с развитием мировой пандемии.

Несмотря на это беспрецедентное давление, качественно положение с производственной базой и обеспечением товаров, а также развития передовых отраслей выравнивается заметно быстрее. Так, по словам премьер-министра страны М. Мишустина [3] доля импорта в обрабатывающей промышленности с 2014 года сократилась с 80% до 60% к настоящему времени. В последние годы были разработаны и начали внедряться наиболее сложные технические изделия, такие как двигатели самолетов и турбины повышенной мощности. Страна также показывает активное создание и серийное производство сверхсложных вооружений, не имеющих аналогов в мире. Производство сельхозпродукции в целом вышло на самообеспечение страны, а по целому ряду позиций позволило сформировать уровень экспорта, превзошедший показатели экспорта вооружений. Намечались промышленные решения вопроса по созданию отечественной электронной базы, и перехода на российское программное обеспечение. В стране идет активная цифровизация и обновление инфраструктуры. Активно строится недвижимость.

Вместе с тем, восьмой год подряд наблюдается постоянное снижение реальных доходов населения [14, с.1]. Доля наименее обеспеченных увеличивается, идет снижение показателей и количества малых и средних предприятий. При этом их снижение является не только следствием пандемии, но стало возникать несколько ранее и свидетельствует о структурных проблемах отрасли [4, С.35].

Проведенный нами анализ развития МСП выявил, что в его структуре исчезающе мала доля наиболее передовых направлений деятельности и присутствуют в основном маломаржинальные, и часто находящиеся традиционно в тени сектора экономики [4, С.36; 6, С.133; 15, С. 1].

Президент РФ и Правительство последовательно возвращаются к данной теме и корректируют программы развития [1, С.2], по-прежнему ставя амбициозные планы по его ускорению, справедливо полагая, что эффективная работа МСП и ее более представительное присутствие в экономике позволит не только решить сугубо экономические вопросы, но и является залогом

решение проблем регионального и муниципального развития, в том числе в социальной плоскости [16. С.45; 17. С.3].

Безусловно у предложенной руководством страны политикой и программой [1] есть неплохой потенциал роста и достаточно решимости для его последовательной реализации, даже в сложных меняющихся условиях. Однако следует обратить внимание на важный аспект.

Международная повестка дня, прежде всего крупнейших экономик мира, имеющих по целому ряду направлений пока больше достижений чем Россия, свидетельствует о наличии серьезных признаков истощения возможностей дальнейшего эффективного развития в рамках сложившихся моделей и подходов.

Увеличение, часто кратное, показателей бирж и рынков капитала, в последние годы не приводит к развитию экономик и общества в целом. В текущем десятилетии, впервые за последние сто лет (со времен великой депрессии) отмечается устойчивое снижение уровня жизни основных масс населения передовых в экономическом плане стран. Исключение составляет Китай, отчитывающийся о массовом росте благосостояния, но и его темпы роста и накопившиеся в экономике дисбалансы – настораживают большинство экспертов [11, С.93].

Проблема заключается не в отставании отдельных стран во внедрении новых технологий (Россия в этом плане сегодня далеко не аутсайдер). Сама модель, основанная на стимулировании развития, через долговую систему и рост прибавочной стоимости, столкнулась на сегодня с прямыми ограничениями – сформированная долговая нагрузка не позволяет уже в полной мере использовать этот механизм для ускорения.

Ловушка ускорения роста прибавочной стоимости.

Исследования в рамках Теории общественного развития (ТОР Иванова В.В.) показывают, что механизм нормы прибыли и его роста, перестал в последнее десятилетие не только стимулировать развитие производственных процессов, но и приводит к активному вымыванию капиталов в спекулятивную сферу чистого денежного обращения.

Также согласно TOP существенно усугубило положение дел инновационная отрасль [9, С.321; 12, С. 45]. Она приучила рынок рассматривать норму прибыли в сотни процентов, не просто как новую нормальность, но и перевело более низкие доходности в разряд неприемлемо неэффективных. В свою очередь это породило целое движение по созданию в массовом порядке «инновационных» товаров в среде вполне традиционных. Результат – массовое появление неоправданно дорогих продуктов повседневного потребления, как например, «инновационный хлебушек» по 1,5-2 тысячи рублей.

Особенно сильно эта ситуация задела стабильность малого предпринимательства во всем мире. На первый взгляд, все должно быть наоборот. Ведь именно рост маржи – спасение малого бизнеса, получающего крайне низкую абсолютную прибыль из-за незначительных масштабов производства и постоянных рисков различных потерь.

На практике же венчурное производство инноваций (как в случае с хлебом), сулящее сверхприбыли, реально востребуется незначительной частью потребителей. Через завышенные ожидания суперприза предпринимателями, количество производителей на одну такую площадку оказывается чрезмерным.

Далее по законам, наглядно проявившим себя еще во времена «золотой лихорадки» такое поведение неизбежно обернется банкротством для большинства из них, а, следовательно, негативно отразится на отрасли в целом. Причем негатив, будет связан не только с падением данных по операциям и эффективности. Подобное развитие событий неизбежно остро ударит по формированию имиджа такого рода предпринимателей, и доверия к ним со стороны широкой публики. В перспективе все это неизбежно еще сильнее сузит потенциальную базу развития, которая и без того сильно страдает от продолжающегося снижения реальных доходов все больших слоев населения.

Не лучше дело обстоит и с теми малыми предприятиями, которые делают уже традиционный инновационный продукт в формате программного обеспечения или отдельных гаджетов и технологических новаций.

Часть из них, сохраняя собственную независимость и встроившись в механизм рынка чувствует себя весьма неплохо, но основная часть таких компаний, это просто выделенные из крупных по тем или иным причинам, или наоборот приобретённые ими на рынке компании. Очевидно, что в такой конфигурации стабилизация финансирования (что бывает не всегда) ими меняется на значительную часть прибыли выводимую в пользу материнской компании или даже в серую зону (что бывает всегда)[2].

Однако и эти особенности еще полбеды. Согласно исследованиям, в рамках TOP, на данном отрезке истории, в отличие от предшествующих, потреблением инновационных продуктов затронуто все общество. Так, еще до недавнего времени (до 1930-40х годов) более 90% населения мира жило в деревнях, и значительная часть их производства оставалась натуральным хозяйством. Новации доходили и до них, но не с такой интенсивностью как до современного населения сотовые телефоны. Доля сельского населения сегодня колеблется для большинства стран от 0 до 35%. Но даже эта оставшаяся часть в массе своей отошла от полноценного натурального хозяйства, и также активно поглощает «инновационную товарную массу», при этом не имея для этого адекватного финансового дохода. Также впервые в Истории на этой смене моделей миропорядка такого рода рост производства и потребления инновационного товара по завышенным ценам как никогда стимулируется новыми цифровыми возможностями рекламы и психологического воздействия на потребителя, дохода многократно до каждого из нас.

Мы предполагаем, что это приводит к тому, что в общей товарной массе за короткий промежуток времени резко растет доля товара со сверх высокой нормой прибыли, исчисляемой десятками и сотнями процентов. При продаже таких товаров основная часть стоимости товара (соответствующая прибыли) уходит из производственного цикла в накопление. В результате, когда их доля в общей товарной массе приближается к 40-50%, то финансовая масса общего фонда потребления начинает резко снижаться, позволяя получить значительно меньшую часть произведенной товарной массы.

Сначала равновесие товарной и денежной массы потребления начинает восстанавливаться за счет произведенных ранее накоплений потребителей. Затем за счет изменения товарных групп потребления на более дешевые, и за счет привлечения заемных денег. Далее, возможности финансового само стимулирования исчерпываются, и в дело вступает механизм перераспределения (например, в виде государственных субсидий, прямой раздачи продуктов или услуг). Одновременно происходит возможное ценовое снижение (удешевление производства и снижение рентабельности).

Наконец, наступает неизбежное. Рынки «затариваются» создавая известный эффект «перепроизводства». При этом «пере потребления» широкими массами не возникает, так как возникает их существенное обеднение [10, С.97]

Одновременно возникает феномен «небывалого роста свободных средств» узкой группы бенефициаров этого процесса, которые в по сути, скапливаются в фонде накопления и определяют «богатство», которому соответствует уже свой продукт – «накопления».

Учитывая резкое сжатие фонда потребления и источников его формирования, уже достаточно бедные слои населения в попытке «отыграться» значительную часть средств (не редко заемных), также выводят из фонда потребления в фонд накопления, где избыточная финансовая масса, за которой не успевает предложение «продуктов накопления» ожидаемо формирует «гиперинфляцию богатства» (термин введен Ивановым В.В. в рамках представленного описания ТОР механизма финансового расслоения и возникновения экономической части кризиса модели общественного развития), надувая новые рекордные финансовые пузыри во всех секторах инвестиций и сбережения.

Бесконечно такое «расширенное» формирование повышенной нормы прибыли происходить не может и приводит к разрыву модели, которая в результате должна потерять (на этом этапе развития) повышенную норму прибыли и сформировать защитный общественный механизм, от излишнего обнищания и угроз развития социального взрыва.

Опять же в большей степени от этих изменений страдает малый предприниматель. Та его часть, которая работает с инновационным, высоко маржинальным продуктом вне «лакшери групп», постепенно теряет объемы, и маржу (поведение клиентов, плюс высокая конкуренция, а также возможно и запретительная регламентация), а также может не отбить и вложенные средства. Примером такого развития событий может служить развитие последнее время сетей кофеен в размерах явно превышающих потребности городов и по ценам существенно превосходящих себестоимость простого аналогичного продукта. Учитывая, что это как правило франшиза, то вложение первоначальных средств, для большинства участников просто не успевает «отбиться», прежде чем поток клиентов «обмелеет», перераспределившись между всеми «баристами».

Однако страдают и обычные предприниматели, не затрагивавшие инновационность и повышенную норму прибылей, так как в связи с общим обнищанием значительного количества традиционных потребителей они снижают аппетит к потреблению и меняют категорию товаров на более дешевую, с возможной сменой поставщиков и продавцов.

Еще одна ловушка – мутация малого предпринимательства в цифровой среде.

Еще одним нашим наблюдением рисков малого предпринимательства стала оценка возможных изменений, которые несет им цифровая среда. В сложившихся условиях малое предпринимательство – как бы оно не было скооперировано – это все же автономное производство. Отсюда повышенный уровень специфической предпринимательской активности, другие риски, но и несколько более высокая премия за риск.

Для потребителя – это прежде всего отличительная индивидуальность производства и его часто направленность на конкретного потребителя. Даже наличие стандартов и требований полностью этого формата не меняют, что и особенно привлекает потребителя к таким товарам.

Кроме того, часто индивидуальность обслуживания возникает там, где более крупные предприниматели вообще не видят смысла торговли или производства.

Без преувеличения, именно за эти факторы малый бизнес можно определить, как душу предпринимательства.

Однако, все эти замечательные аспекты, а вместе с ними, и потребители, и предприниматели и даже местные власти оказываются под ударом. А сами малые предприниматели уже окажутся скорее в новой категории – некотором новом «сообществе производственных исполнителей», которую не стоит путать с кооперацией.

Основной причиной этой проблемы является активное и сверхагрессивное проникновение в течение короткого времени в область малого предпринимательства сетевых организационных решений, при которых, на подготавливаемых отдельно моделях бизнес-процессов формируются цифровые платформы (что не под силу часто отдельным предпринимателям) и далее агрессивно, как например Убер, эта система, не зная ни международных, ни внутренних границ начинает распространяться по территориям. От ряда такого рода сетей уйти будет невозможно, так как они не оставят предпринимателям места для маневра. Ряд сетей, как кофейные, будут бороться уже между собой, что опять же будет происходить за счет предпринимателей, которые окажутся низведены до уровня полуавтономных исполнителей («на зарплате»), но «с полным пакетом рисков и ответственности» [12, С.45].

Ни законодательства, ни опыта борьбы с этими явлениями почти нет. Поэтому пока он будет складываться, основная часть предпринимателей рискует превратиться в очередной вариант «разменного человеческого золота», что может существенно и негативно повлиять на территориальную ситуацию, и на вопросы безопасности, и на экономику, и на социальную обстановку. Совсем не факт, что при этом выиграют клиенты. Может в самом начале при цифровом переделе рынка МСП им повезет, но далее жесткий диктат сетей и экосистем может привести к тому самому явлению, которое уже сегодня с ужасом окрестили как «цифровой фашизм». Отметим, что с точки зрения ТОР, данное явление вполне закономерно, является при этом весьма токсичным, но не стержневым направлением развития общества, действи-

тельно имея не случайные черты сходства с фашизмом обыкновенным.

Новый драйвер развития - Социальные услуги.

По нашему мнению, проблема экономического тупика развития действующей модели имеет несколько ключевых сторон. Кроме указанной выше проблемы завышенного роста нормы прибыли значительной части товарных групп, еще одна проблема заключается в расширении товарных групп потребления.

Еще в теории придельной полезности было объяснено, что чем больше производится и продается товара, тем меньше остается возможностей его как-либо употребить и заинтересовать им покупателя.

На сегодня, кроме проблемы максимизации прибыли за счет ее нормы, существует и проблема загрузки производственных мощностей, которые могли бы производить больше, если бы удалось этот товар как-то реализовать. Либо были бы перенастроены на производство какого-то другого товара, а еще лучше, целой категории.

Выскажем предположение, что такого рода расширение в ближайшее время произойдет за счет формирования в общественном сознании новой принципиальной категории – социальные услуги.

В 19 веке общество на новый уровень и в других товарных количествах вывело промышленное производство и промышленный продукт. Далее 20 век принес нам новое массовое явление – из общего объема производства выделились услуги, сформировавшие как свое специфическое пространство, исполнителей и технологии. И, наконец, теперь, в 21 веке, в обществе сложились предпосылки для выделения из услуг важной составляющей, которую пока можно было бы назвать «Социальные услуги», определяющие круг услуг, формирующих непосредственно общественное развитие и новый общественный формат. То есть, в соответствии с исследованиями на базе ТОР, каждая смена модели развития общества приводит к выделению новой принципиальной группы продуктов. Не является исключением и текущая ситуация. При этом само формирование новой продуктовой группы происходит не мгновенно, а постепенно вызывает в недрах

предшествующей модели, чтобы к моменту ее смены сформировать новый базис для драйвера социально-экономического развития. При этом каждая такая группа не обязательно должна быть чисто экономической.

Данный процесс активно складывался на протяжении последних десятилетий. Как следствие, что-то уже успело достаточно оформиться, например, понятие «Госуслуги». Но появление и динамическое развитие такого явления как волонтеры, и сфер, где требуется их помощь показывает, что вся область еще остается в процессе формирования.

Также о незаконченности явления свидетельствует и дискуссия вокруг него, и его места в общественном процессе. Особенно остро стоит вопрос об образовании, медицинских услугах, и услугах ведомств. Что это за услуги? На чем должна быть основана их градация? Это услуги в пользу отдельного индивидуума или это обеспечение качества и возможностей всего общества через призму развития и такого рода потребления отдельных его индивидов? Остроту споров может проиллюстрировать отношение в обществе к проблеме монетизации льгот, которая по сути показала, что госуслуга и конкретно услуга социального плана не может в полной мере быть реализована в текущем бизнес механизме и парадигме развития и имеет более широкую ценность как для индивидуумов, так и для общества.

В сложившейся парадигме развития, социальные услуги — это бизнес на интересах индивидуумов, который должен приносить прибыль другим индивидуумам. Однако, текущая ситуация и общественные процессы, которые мы наблюдаем в России и за рубежом свидетельствуют, что необходимо не просто выделить новый тип продукта, но и пересмотреть многие аспекты его производства, потребления и перераспределения, особенно в рамках особенностей развития цифровых форматов организации и реализации бизнес и общественных процессов.

К таким же выводам мы приходим на основе изучения закономерностей общественного развития, выявленных нами на основе TOP, согласно которой мы находимся как раз в интервале смены органи-

зационных общественных формаций, что влечет за собой смену доминирующего инструмента развития (с долгового на социальные услуги, и соответственно, финансового-административного на общественное предпринимательство), который должен соответствовать формирующейся в настоящее время иерархически-сетевой структуре общества в цифровой среде работы с потоковыми массивами данных [5; 7, С.119 9, С. 322;13].

Малые предприятия как драйвер развития социальных услуг.

Уже на сегодня, еще в рамках текущей модели развития значительный объем работ, проводимых малыми предприятиями, осуществляется в области социальных услуг. Естественно, в той его части, где возможно, прежде всего организовать рентабельную работу.

Особенностью такого рода рентабельности, если не брать в расчет «хайп» пользователей по отдельным модным режимам (не стоит забывать, что в части активного потребителя услуг образования, повышения качества жизни выступает подрастающее поколение, не имеющее еще своего заработка, но получающее часто приоритетное финансирование в семье), выступает не эффективность решений, а нужда пользователей.

Примером может служить внедрение в обучение систем ЕГЭ и резко возросший на этом фоне спрос на репетиторов, сформировавших заметный сектор МСП и ИП (в том числе обширный теневой). Часто по сходной причине востребуются услуги юридических консультантов.

Вместе с тем, такого рода услуги, как помощь пожилым, малоподвижным и больным людям, спрос на которую существенно превышает объем предоставляемых услуг в стране, в связи с отсутствием запрашиваемых сумм у потребителей, развиваются недостаточно и могли бы привести к существенному росту общих показателей работы малых предпринимателей.

Государство движется в этом направлении, но в целом концепция современного представления услуг и выделяемые на это средства не позволяют в необходимой мере пока реализовать данное направление.

Развитие современного медицинского диагностирования пришлось в России на период максимального разрушения производственной и медицинской базы, слабости бюджета. В результате закупка и оснащение клиник страны Тамографами и подобными диагностическими комплексами превратилось в детектив. Выделяемые государством средства кратно превышали реальные цены данного оборудования, при этом практически все аппараты ушли в частные руки и именно в формате МСП или ИП стали на очень коммерческой основе по весьма высоким расценкам производить обслуживание населения.

Очевидно, что потребность в такого рода услугах далека от удовлетворения, но с учетом ее стоимости и кредитоспособности, нуждающихся в такого рода услугах, объемы работ будут расти только вынужденно. Интересно, что эффект и потери для государства от такого рода бизнеса не менее отрицательны, как и для потребителей, а выгодополучателями в этой ситуации, как и с кофейнями реально являются единицы, причем часто настроенные как против общества, так и против предпринимательского сообщества, являясь наследием периода перезапуска государственного развития в стране.

Отметим, что реализация социальных услуг через формат МСП эффективна не только в силу индивидуальности их получения, но, и как было отмечено выше, потенциальной возможности на этом уровне выражать душевное отношение к потребителю, который при таком подходе является не просто социально чувствительным, но и часто социально зависимым, а характер оказания услуг становится не менее важным чем сама услуга.

Разумеется, не стоит ставить телегу впереди лошади. Переориентация МСП на массовую реализацию социальных услуг процесс не простой и должен быть не только тщательно спланирован, но и полностью обеспечен финансированием и законодательной базой.

Пока же мы наблюдаем постепенное осознание возрастающей роли общественных процессов, более высокой защищенности и встроенности в социальный формат населения. Так, например, волонтерское движение из еще недавно

экзотического, стало в России не просто заметным, но и важным форматом развития общества. На данном этапе движение уже охватывает миллионы человек и продолжает стремительно расти. Активно само организуются разного рода движения взаимопомощи.

Показательно, что развитие волонтерского движения, как добровольного оказания поддержки не игнорирует финансовую составляющую, но принципиально меняет акценты с финансовой на социальную полезность, сводя финансирование к понятию необходимые затраты.

Кроме того, волонтеры, чаще всего — это обычные исполнители, не имеющие навыков предпринимательства как такового. Однако и новые форматы предпринимательства, все чаще трансформируют предпринимателя в ответственного исполнителя на зарплате.

Вероятно, что именно в этом плане существует заметные трансформации и точки роста МСП и предпринимательства как такового в ближайшие десятилетия, при этом сегодня они даже не попадают в статистику МСП и его целевые ориентиры.

Первый шаг к изменению ситуации в переходный период – создание инновационной среды развития малого бизнеса на базе коворкингов в рамках решения сетевых платформ.

В текущих условиях ведения бизнеса ахиллесовой пятой МСП являются новые организационно-технологические решения, которые уже сформировались и активно стали проникать в эту сферу в России. Речь все о тех же моделях сетевых решений, сформированных на цифровых платформах, для которых действующие МСП являются основной исполнительской силой которую они могут объединять практически в любом количестве. Так, в рамках интеграторов такси на такого рода платформах работают сотни тысяч участников в разных регионах и странах, и не что не мешает им интегрировать миллионы, практически не оставив остальным частникам ничего.

Для такой ситуации, в рамках которой «захват и освоение территории» уже произошел, прежде всего необходим территориальный мониторинг и проактивная законодательная база, в том числе и на федеральном уровне. Следует понимать,

что такого рода организации утверждаются на рынке гораздо быстрее, чем формируется законодательный и надзорный отклик на них, поэтому необходимо формировать законодательные новеллы не только как отклик на конкретную ситуацию или технологию проникновения, но и для создания от них общей защиты МСП (прав, местных интересов и т.п.).

Для того же, что бы местные предприниматели не стали чьей-то покорной армией исполнителей в ближайшем будущем, необходимо на опережение создать им условия, с тем, чтобы они могли как минимум конкурировать с идущими извне сетями. Еще лучше - заниматься разработкой такого рода сетевых проектов сами. В таком случае, полученный результат будет полнее работать на регион и его финансовое благополучие.

В основе текущей рациональной помощи бизнесу лежит, по нашему мнению, создание нового формата рабочей среды МСП. Ближе всего к нему на сегодня – формат коворкингов, которые формируются государством и муниципалитетами во всех регионах. При этом следует учитывать, что частные коворкинги составляют 99%.

Сложившиеся коворкинги не являются идеальной средой для работы МСП и требуют определенного рода доработок, которые могут существенно повысить отдачу данного формата.

Во-первых, требуется усилить стандартизацию атомизированных рабочих мест, в том числе и по возможным их типам (администратор, кадровик, программист, специалист по безопасности, руководитель и т.д.). Также с учетом требований эпидемиологической обстановки необходимо учесть факторы возможной изолированности такого рода рабочих мест.

Во-вторых, опционально в центрах помощи МСП на сегодня организуются консультации, отдельные виды аутсерсинга. Но этот уровень не достаточен и недостаточно оперативен. Предприниматель, в сложившихся условиях, должен иметь возможность запустив бизнес максимально и надежно его разгрузить от сервисных процессов и затрат на них. При этом часть таких позиций могут закрыть специалисты, которые будут работать в коворкинге, а

часть – будут просто функционально переданы на аутсерсинг.

В-третьих, консультационный режим этих процессов необходимо поднимать на новый уровень. Фактически это должна быть единая служба консультаций по стране, с режимом телеконсультаций и оперативным доступом. Для чего должны быть оборудованы и рабочие места в коворкингах соответствующим образом.

В-четвертых, сетевое решение должно связать и сами коворкинги, что позволит не просто собирать персонал в более широких локациях, но и протраивать альтернативные зарубежным собственные сети, в том числе и за рубежом.

В-пятых, необходимо собирать библиотеку лучших решений и проектов, и организовывать ее внедрение, что позволит постепенно сформировать высокие стандарты работы.

В-шестых, на уровне регионов и на федеральном уровне должны находиться свои платформы по контролю и координации данных вопросов уже в комплексе по всему направлению.

В-седьмых, на государственном уровне необходимо занять протекционистскую позицию к Российским МСП и защитить их по максимуму от зарубежных сетей, одновременно помогая российским компаниям выходить на зарубежные рынки.

В-восьмых, достаточное обеспечение финансированием МСП, требует существенного изменения в регионах координационной работы по этому направлению и инвестициям в целом, как в части технологического – платформенного решения, так и методологии организации регулирования внутри региональных финансовых потоков, также разработанной нами в виде проекта с несколькими вариантами реализации [8, С.208].

Заключение.

В настоящее время показатели деятельности МСП находятся пока в общем ниспадающем тренде, который возникает как в связи с текущими ситуационными проблемами, так и проблемами фундаментального развития.

Как показывают наблюдения и, построенная на их основе Теория общественного развития (ТОР Иванова В.В.), объективный процесс общественного развития подо-

шел на сегодня к смене (усложнению) модели организации общества и его производственных и социальных механизмов.

Согласно ТОР одним из ключевых механизмов, разрушающих действующую модель общественного развития является бесконтрольное ускорение нормы прибыли производимого, прежде всего инновационного продукта, что при доминировании производства таких продуктов приводит к ускоренному перераспределению средств из фондов потребления в фонды накопления, способствуя одновременно массовому обнищанию и эффекту «перепроизводства».

В связи с этим, по мнению авторов и на базе применения ТОР, дальнейшее развитие экономического механизма будет связано с выделением из «услуг», полноценного направления «социальные услуги», реализация которых должна оказаться особенно эффективна через МСП и ИП на местах, сохраняющих особую индивидуальность и душу бизнеса.

Значительной организационно-технологической угрозой переходного периода является внедрение МСП в сетевые платформенные решения иностранными

предпринимателями, которое может привести к массовой трансформации самой сути частного предпринимательства и потерей им как инициативы, так и значительной части прибыли при неконтролируемом росте рисков.

Потеря в регионах самостоятельности МСП и засилье чужих сетевых решений в этой сфере приведет местные бюджеты к существенным потерям финансов, а также крайне негативно скажется на состоянии социальных процессов, вплоть до потери их управляемости.

Для минимизации указанных рисков и создания условий развития МСП в переходный период необходимо в первую очередь трансформировать рабочую среду СМП, построив ее на базе модернизированной сети государственных и муниципальных коворкингов, усилив их консультационный функционал и инструменты аутсерсинга, а также позволив работать в рамках сети по всей территории России одновременно, при одновременном росте роли государства и муниципалитетов в организации, обеспечении и протекционизме деятельности малых предпринимателей.

Список источников:

1. О мерах по дальнейшему развитию малого и среднего предпринимательства: Указ Президента РФ от 05.06.2015 № 287;
2. Федеральный Закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»;
3. Самофалова О. Россия совершила прорыв в обрабатывающей промышленности // портал «Деловая газета Взгляд» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.m.vz.ru/economy/2021/5/13/1098882.html> (дата обращения: 13.05.2021);
4. Иванов В.В., Убушаева, Б.Г. Современные структурные проблемы развития малого и среднего бизнеса в России в условиях трансформации глобальной экономики и пути их решения // Муниципальная академия, 2020. № 3. С.35-42;
5. Иванов В. В. Ключевые риски и задачи государственного управления в период смены социально-экономической формации общества // Материалы 15-й международной конференции «Государственное управление Российской Федерации: вызовы и перспективы» [Сборник], электронное издание сетевого распространения. — М.: «КДУ», «Добросвет», 2018. <http://www.bookonlime.ru/node/1760/>;
6. Иванов В.В., Убушаева Б.Г. Ключевые проблемы организации транспортных систем на муниципальном уровне и меры по их оперативной оптимизации // Муниципальная академия, 2019, № 2. С.133-139;
7. Иванов В.В. Теория общественного развития (ТОР) как основа новой парадигмы и универсальный ответ на современные социально-экономические вызовы // Арригиевские чтения. Сборник материалов международной научно-практической конференции, г. Орел, 21-22 марта 2018 г. С.119-132;
8. Иванов, В.В., Иванова А.В. Формирование внутреннего источника дополнительного финансирования инвестиционного развития регионов // РИСК: Ресурсы, Информация, Снабжение, Конкуренция. 2017. № 4. С. 207-212;
9. Иванов, В.В. Циклы финансирования инноваций на примере процессов цифровизации // Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика. Революция в управлении: новая цифровая экономика или новый мир машин [текст]: материалы II международного научного форума. Выпуск 3 / Государственный Университет Управления. М.: Издательский дом ГУУ, 2018. С. 321-327;
10. Иванов, В.В. О влиянии цифровизации на ускорение обнищания народных масс в период смены текущей общественной формации // Материалы XVI Международной конференции «Государственное управление Российской Федерации: повестка дня власти и общества» [Сборник], электронное издание сетевого распространения / Коллектив авторов. — М.: «КДУ», «Университетская книга», 2019. С. 95-105;
11. Иванов В.В. Социальный мир четвертой промышленной революции // Новая экономическая политика для России и Мира. Сб. научных трудов участников Междунар. Научной конференции - XXVII Кондратьевские чтения, 29-30 октября 2019, Москва, ИЭ РАН/под ред. В.М. Бондаренко — М: МОСИПНН Н.Д. Кондратьева, 2019. С. 87-94.
12. Иванов В.В., Иванова А.В., Убушаева Б.Г. Проблема трансформации понятия «инновационности» бизнеса и перехода к цифровым

- платформенным решениям на региональном уровне // Экономика и управление отраслями, комплексами на основе инновационного подхода [Текст]: Материалы XX Международной научной конференции 26 марта 2021, ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный университет имени Б.Б. Городовикова», Элиста, 2021;
13. Иванов В.В. Глобальный мир пал, да здравствует глобальный мир! О новом глобальном сетевом миропорядке. // Сборник тезисов Международной конференции - XXVIII Кондратьевские чтения: «Возможные сценарии будущего России и мира: междисциплинарный дискурс», Москва, Международный фонд Н.Д. Кондратьева, 2020;
 14. Реальные доходы россиян снижаются восьмой год подряд // Портал «Финмаркет» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.finmarket.ru/main/article/5406082> (дата обращения: 13.05.2021);
 15. Сектор малого и среднего предпринимательства: Россия и мир // Исследования Института экономического роста им. Столыпина, [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.stolypin.institute/novosti/sekto-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-rossiya-i-mir/> (дата обращения: 07.05.2021).
 16. Зотов В.Б., Терехова И.О. Институты и технологии государственного и муниципального управления // Муниципальная академия, 2020, № 3. С.44-53;
 17. Зотов В.Б. Роль местного самоуправления в развитии российского государства на современном этапе: проблематический и прогностический анализ // Муниципальная академия, 2021, № 1. С.2-5.

References:

1. On measures for the further development of small and medium-sized enterprises: Decree of the President of the Russian Federation dated 05.06.2015 No. 287;
2. Federal Law of 24.07.2007 No. 209-FZ "On the Development of Small and Medium-sized Enterprises in the Russian Federation";
3. Samofalova O. Russia made a breakthrough in the manufacturing industry//portal "Business newspaper Vzglyad" [Electronic resource]. Access mode: <https://www.m.vz.ru/economy/2021/5/13/1098882.html> (contact date: 13.05.2021);
4. Ivanov V.V., Ubushaeva, B.G. Modern structural problems of the development of small and medium-sized businesses in Russia in the context of the transformation of the global economy and the way to solve them//Municipal Academy, 2020. № 3. Page 35-42;
5. Ivanov V.V. Key risks and tasks of public administration during the period of changing the socio-economic formation of society//Materials of the 15th international conference "State Administration of the Russian Federation: Challenges and Prospects" [Collection], electronic publication of online distribution. - M.: KDU, Dobrosvet, 2018. <http://www.bookonlime.ru/node/1760/>.
6. Ivanov V.V., Ubushaeva B.G. Key problems of organizing transport systems at the municipal level and measures for their operational optimization//Municipal Academy, 2019, No. 2. Page 133-139;
7. Ivanov V.V. Theory of Social Development (TOR) as the basis of a new paradigm and a universal response to modern socio-economic challenges//Arrigian readings. Collection of materials from the international scientific and practical conference, Orel, March 21-22, 2018 С.119-132;

8. Ivanov, V.V., Ivanova A.V. Formation of an internal source of additional financing for investment development of regions//RISK: Resources, Information, Supply, Competition. 2017. № 4. С. 207-212;
9. Ivanov, V.V. Cycles of financing innovations on the example of digitalization processes//Step into the future: artificial intelligence and the digital economy. Revolution in governance: a new digital economy or a new world of machines [text]: materials of the II international scientific forum. Graduation 3/State University of Management. M.: GUU Publishing House, 2018. p. 321-327;
10. Ivanov, V.V. On the impact of digitalization on accelerating the impoverishment of the masses during the change of the current public formation//Materials of the XVI International Conference "State Administration of the Russian Federation: the Agenda of Power and Society" [Collection], electronic publication of online distribution/Team of authors. - M.: "KDU," "University Book," 2019. p. 95-105;
11. Ivanov V.V. Social world of the fourth industrial revolution//New economic policy for Russia and the World. Sat. scientific works of the participants of the International. Scientific Conference - XXVII Kondratyev Readings, October 29-30, 2019, Moscow, IE RAS/ed. V.M. Bondarenko - M: MOOSIPNN N.D. Kondratyev, 2019. p. 87-94.
12. Ivanov V.V., Ivanova A.V., Ubushaeva B.G. The problem of transforming the concept of «innovativeness» of business and the transition to digital platform solutions at the regional level//Economics and management of industries, complexes based on an innovative approach [Text]: Materials of the XX International Scientific Conference March 26, 2021, FSBOU VO O «Kalmyk State University named after B.B. Goro-dovikov», Elista, 2021 p.45-50;
13. Ivanov V.V. The global world has fallen, long live the global world! On the new global network world order. //Collection of theses of the International Conference - XXVIII Kondratyev Readings: "Possible Scenarios of the Future of Russia and the World: Interdisciplinary Discourse," Moscow, N.D. Kondratyev International Foundation, 2020;
14. Real incomes of Russians are declining for the eighth year in a row//Finmarket Portal [Electronic Resource]. Access mode: <https://www.finmarket.ru/main/article/5406082> (case date: 13.05.2021);
15. Small and Medium Business Sector: Russia and the World//Research of the Stolypin Institute for Economic Growth, [Electronic Resource]. Access mode: <https://www.stolypin.institute/novosti/sector-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-rossiya-i-mir/> (contact date: 07.05.2021).
16. Zotov V.B., Terekhova I.O. Institutes and technologies of state and municipal administration//Municipal Academy, 2020, No. 3. Page 44-53;
17. Zotov V.B. The role of local self-government in the development of the Russian state at the present stage: problematic and predictive analysis//Municipal Academy, 2021, No. 1. p. 2-5.

УДК 332.146.2

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_115

В поиске методов разработки стратегии развития региона

In search of methods for developing a regional development strategy



Сергей Александрович Болтунов

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», ORCID:<https://orcid.org/0000-0001-8166-4068>, Web of Science ResearcherID: AAQ-2913-2021, SPIN-код: 9174-8476, AuthorID: 1110103, Россия, Владимир, e-mail: boltunov_sa@mail.ru

Sergey A. Boltunov

FSBOU VO "Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation," ORCID:<https://orcid.org/0000-0001-8166-4068>, Web of Science ResearcherID: AAQ-2913-2021, SPIN code: 9174-8476, AuthorID: 1110103, Russia, Vladimir, e-mail: boltunov_sa@mail.ru



Юрий Николаевич Лапыгин

ФГБОУ ВО «Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте Российской Федерации», Владимирский филиал, профессор кафедры Менеджмента, д.э.н., профессор, SPIN-код: 3642-4150, AuthorID: 178050, ORCID ID: 0000-0002-0173-0852, e-mail: lapygin.y@gmail.com

Yuri N. Lapygin

Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Russian Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA) under the President of the Russian Federation", Vladimir Branch, Professor of the Department of Management, Doctor of Economics, Professor, SPIN-code: 3642-4150, AuthorID: 178050, ORCID ID: 0000-0002-0173-0852, e-mail: lapygin.y@gmail.com

Аннотация.

Многофакторный процесс разработки стратегий развития регионов не позволяет выработать универсальных процедур, пригодных для применения как в масштабе отдельного региона, так и в отношении входящих в него социально-экономических систем. Разнообразие инструментария, предлагаемого исследователями и разработчиками стратегий требует обсуждения, поскольку носят полемический характер. Показана возможность применения совокупности инструментов, пригодных как для бизнеса, так и для иных социально-экономических систем, включая регион и его подсистемы.

Ключевые слова.

Регион, стратегия, инструменты, подходы, методы, модели.

Abstract.

The multifactorial process of developing strategies for the development of regions does not allow the development of universal procedures suitable for application both on the scale of a particular region and in relation to the socio-economic systems included in it. The variety of tools offered by researchers and policymakers requires discussion as they are polemical in nature. The possibility of using a set of tools suitable for both business and other socio-economic systems, including the region and its subsystems, is shown.

Keywords.

Region, strategy, tools, approaches, methods, models.

Универсальных методов разработки стратегии развития регионов до настоящего времени не выработано. Но есть типовые стратегии для бизнеса, однако цели бизнеса и региона отличаются так, что для бизнеса важна капитализация, а целевая ориентация региона направлена на рост качества жизни населения. Есть подходы сложившихся школ стратегий, но ни одну из них нельзя взять за основу целиком для разработки стратегии бизнеса и, тем более, для региона. Есть стратегии развития современных российских регионов, которые обеспечили им успешное развитие, но каждый регион обладает уникальными характеристиками, которые могут составить базу для формирования стратегии в одних регионах, в иных – нет такого потенциала, поэтому копирование лучших практик не гарантирует успеха. Поэтому необходимо определить процессы разработки стратегии развития региона, алгоритмы и схемы построения стратегии, а также методы и инструменты, обеспечивающие реализацию указанных процессов.

В этом плане, если ориентироваться на типовые стратегии бизнеса, то их следует адаптировать для специфики региона. Если брать за основу подходы школ стратегий, то на каждом этапе формирования стратегически значимых решений будет необходимо использовать различные подходы различных школ, чтобы получить комплексное решение [6, с. 179-232]. Если на принципах бечмаркинга рассматривать лучшие практики разработки стратегий регионов страны, то необходимо выделить наиболее успешные регионы и, проана-

лизировав их стратегии, сформировать вариант эталонной стратегии развития конкретного региона.

Так, пример, оценка публикационной составляющей поиска решений процедур разработки стратегий развития регионов дает следующие результаты.

Рассматривая концептуальные вопросы построения стратегии развития региона, группа авторов делает упор на определение той экономической базы, с которой может начинаться реализации стратегии [10], однако с нашей точки зрения плодотворней подход, который рассматривает не столько внутренний потенциал развития региона, сколько ориентацию на поиск и использование возможностей развития, предоставляемых внешней средой.

Кстати, в том же исследовании группы авторов выделяются факты стратегического развития региона, которые все также отражают только внутренний потенциал региона¹ и не затрагивают внешнюю среду, которая и обеспечивает дополнительные условия именно стратегического, а не эволюционного развития.

Другой группе исследователей начало разработки стратегии видится в рассмотрении проблем с последующим формированием концепции, содержащей цели и направления развития региона [1]. И здесь следует отметить фрагментарность подхода (отсутствие системности) в процедурах перехода от результатов неполного анализа всех факторов, влияющих на развитие региона, к целям без описания возможных процедур такого перехода.

¹ Отраслевой и корпоративный аспекты (в том числе наличие кластерных структур) и механизмы управления.

Подобного рода концептуальные описания перспектив развития региона можно встретить и в других работах [8], в которых не приводятся конкретные механизмы, методы или инструменты формирования стратегии, но в общем виде дается фрагментарное описание содержания концепции. При этом подводится итог, утверждающий, что цель разработки стратегии заключается в стремлении региона повысить уровень благосостояния населения, хотя сама по себе разработка стратегии уровень жизни не повышает, а указывает только направление и характеризует процесс развития.

Процесс разработки стратегии развития региона исследователями представляется в качестве линейной последовательности таких процедур как целеполагание, прогнозирование, планирование, программирование и мониторинг [3]. В целом такой подход отражает направленность разработки, однако целеполаганию предшествует анализ, прогнозирование следует заменить Форсайтом [9], поскольку прогноз, как правило, выполняется отраслевыми экспертами, а для стратегии нужен комплексный взгляд в будущее. Планирование [2], по большому счету, включает в себя программирование, а мониторинг находится за пределами разработки стратегии и относится к этапу ее реализации, чтобы по результатам мониторинга можно было корректировать выработанную стратегию развития региона. Поэтому, когда на основе принятого процесса разработки стратегии региона выстраивается блок-схема «механизма формирования стратегии» [3], схема получается фрагментарной, не отражающей всех процессов построения стратегии.

Рассматривая этапы формирования стратегии развития региона, разработчики предлагают начинать с целеполагания, за которым следует «обоснование комплекса мероприятий», направленных на достижение поставленных целей, ожидаемых результатов, показателей достижения указанных целей. Отношение к такой «этапности» все также не вызывает доверия, поскольку не просматривается системность процедур и не указаны инструменты, обе-

спечивающие переход от этапа к этапу.

Ожидание системного рассмотрения процедур разработки стратегии развития региона связаны с привлечением положений федерального закона о стратегическом планировании в нашей стране², но почему-то опять процесс сводится к цепочке, предусмотренной указанным законом: «целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование» [11]. В этом случае все также остаются не рассмотренными такие элементы стратегии как приоритеты и направления развития, целевой сценарий и тому подобные элементы, предусмотренные методическими указаниями Минэкономразвития РФ³ в части реализации указанного Закона.

В некоторых исследованиях стратегическое планирование представляется как циклическая процедура [8], которая начинается с целеполагания и последующим выполнением анализа как внешней, так и внутренней среды, по результатам которого формируется концепция развития, а затем выстраивается план конкретных действий. Реализация стратегии сопровождается анализом эффективности и уровня достижения намеченных целей и последующим уточнением изначально установленных целей, что ведет к корректировке плана реализации стратегии.

Иногда схемы построения стратегии развития региона, создаваемые разработчиками [1], выглядят как иллюзия системности в процессе перехода от результатов анализа к целям развития, на базе которых формируется стратегия, а мониторинг по мере реализации стратегии обеспечивает корректировку концептуальных начал развития. Можно согласиться с начальным этапом, посвященным в схеме разработки стратегии анализу факторов внешней и внутренней среды, но этот анализ не может завершаться ключевыми сценариями, поскольку еще не сформулированы цели

² О стратегическом планировании в Российской Федерации / Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 июня 2014 г. N 26 (часть I) ст. 3378.

³ Об утверждении методических рекомендаций по разработке и корректировке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации и плана мероприятий по ее реализации. Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132. – URL: <http://rulaws.ru/acts/Prikaz-Minekonomrazvitiya-Rossii-ot-23.03.2017-N-132/> (дата обращения: 19.11.2020).

развития. Кроме того, из схемы не ясно, как осуществлен переход от результатов анализа к целям стратегии, да и самой стратегии нет в рассматриваемой схеме. Опять же результаты SWOT-анализа позволяют только выйти на формулировки целей развития региона на первом этапе стратегического развития, а сама стратегия ориентирована не столько на цели первого этапа, сколько на цели отдаленной перспективы (Видение и Миссию) [5]. В схеме разработчиков содержание стратегии сводится только к кластерной политике, что (как, впрочем, и все процедуры по схеме) свидетельствуют о фрагментарности (об отсутствии системности) предлагаемой схемы разработки стратегии развития региона. Такая же фрагментарность содержится и в рекомендуемых методах разработки стратегии. Например, рекомендуются такие методы как: программно-целевой, метод экспертных оценок, методы макроэкономического планирования, экономико-математические методы, метод межотраслевых балансов и системного анализа, а также методы прогнозирования [1]. Не перечисленными остались методы активизации творческого мышления, методы структурирования проблем, специфические методы стратегического анализа и синтеза и т.д.

При адаптации подходов школ стратегий исходят из того, что на каждом из традиционных этапов принятия решений в процессе разработки стратегии можно использовать подходы тех школ стратегий, которые дают лучший результат за счет обеспечения лучшей применимости.

На этапе постановки задачи необходимо очертить круг стейкхолдеров, сформировав группу стратегического планирования. Поскольку, с позиций школы когнитивной психологии, в группе должны быть представлены разные типы личностей [4], чтобы выполнять разные роли для обеспечения синергии, постольку необходимо предварительно провести тестирование потенциальных участников группы.

Уже на этапе постановки задачи требуется согласование мнений стейкхолдеров. В этом плане поможет подход школы власти, основанный на стремлении добиться

компромисса в процессе диалогов участников обсуждения. Диалоги специфичны тем (в отличие от дискуссии), что ориентируют участников на высказывание аргументов в пользу своей точки зрения, а если аргументов нет, то необходимо корректировать свои ментальные модели и соглашаться с аргументами партнеров по группе.

На этапе целеполагания школа дизайна дает установку на переосмысление того, что собой представляет регион, а для этого необходимо привлечь инструменты по активизации творческого мышления с позиций школы когнитивной психологии: мозговые штурмы всех видов, коллективных ассоциаций, фокальных объектов, гирлянд ассоциаций, морфологических матриц, номинальных групп, ментальных карт, аналогий, метафор и т.п. [6] Помогут и такие технологии как прогнозирование и Форсайт.

Генераторами идей в этом случае выступают участники группы стратегического планирования интуитивно воспринимающие будущее состояние региона – то, что отражает особенности школы предпринимательства. Однако членам группы стратегического планирования и в этой части необходимо дополнительное обучения, но в силу того, что разработчики не могут остановить процесс на период обучения, само обучение идет по ходу работы с целеполаганием в режиме тренинга, упражнений и иных интерактивных форм обучения под руководством консультантов по управлению и организационному развитию.

Когда речь заходит о выработке критериев оценки степени успешности достижения сформулированных целей, то надо помнить, что критерии представляют собой количественные модели качественных целей. Поэтому с точки зрения школы позиционирования необходимо определить место региона среди его окружения (рейтинги), место, долю или проценты, сроки, в которые будут достигнуты цели и т.п. Поэтому здесь сработают инструменты основанные на экспертных оценках при групповой работе. Опять же помогут и такие инструменты как прогнозные оценки и Форсайт.

На этапе генерирования альтернативных вариантов решений сформулированных на первом этапе задач необходимо задействовать подходы школ дизайна, когнитивной психологии, обучения, власти и предпринимательства по высказанным уже ранее основаниям. В этом случае в числе инструментов следует отметить все методы активизации творческого мышления, групповой работы и методы обучения по ходу работы над креативными решениями в виде отдельных упражнений, деловых и имитационных игр.

На этапе выбора решений активность у генераторов идей снижается, а у критиков возрастает. Школы стратегий, которые могут в этом процессе проявить себя все же, что и на этапе выбора критериев, поскольку критерии выступают тем мерилем, которое позволяет из наработанных вариантов развития региона выбрать оптимальный (отвечающий всем или большинству критериев). Здесь на первый план выходят методы экспертных оценок и методы организации диалогов и групповой работы.

Когда наступает этап конкретизации решения, на первый план выходят инструменты школы планирования, обеспечивающие наполнение содержанием стратегии развития региона. Здесь окончательно определяются этапы развития, ожидаемые результаты, показатели, источники финансирования, проекты, программы, мероприятия и ресурсы для их реализации. В качестве инструментов выступают как цифровые расчеты, так и экспертные оценки, а также методы программирования и проектного управления. Школа обучения только в части недостающих знаний может рекомендовать методы обучения.

Если рассматривать лучшие практики стратегического развития регионов, предположив, что лучшее понимание перспектив развития региона и реализация таких перспектив позволяет регионам получать лучшие результаты в своей деятельности – лучшие места по основным социально-экономическим показателям [7, с. 32-35].

Так, анализ основных характеристик Субъектов Российской Федерации за 2019 год в статистическом плане позволяет определить лучший федеральный округ

путем подсчета суммы всех мест, которые занимает округ по всем показателям в среднем (Центральный федеральный округ), а внутри лучшего федерального округа определить лучшие Субъекты Федерации по тем же признакам.

Теперь, учитывая, что Москва и Московская область значительно отличаются по своему потенциалу от других регионов, рассмотрим оставшиеся 16 Субъектов Федерации и воспользуемся принципом Парето: выделим первые 20% Субъектов из списка, которые в основном (на 80%) отражают состояние интересующего нас вопроса – 4 области: Белгородскую, Воронежскую, Калужскую и Липецкую.

У всех выделенных Субъектов имеются стратегии развития, размещенные в реестре стратегий развития Субъектов РФ, однако содержание стратегий несколько отличается от предусмотренных рекомендациями Минэкономразвития РФ. Последнее обстоятельство связано с тем, что некоторые из них разработаны более 10 лет тому назад и реализуются за счет корректировок и дополнений вносимых ежегодно, с одной стороны. С другой стороны, в методическом плане некоторые из них не содержат формулировок Видения и Миссии (Белгородская и Липецкая области), хотя содержат разделы озаглавленные именно указанными категориями, что свидетельствует о недоработках в плане инструментального обеспечения процесса разработки стратегий.

В наибольшей степени соответствует требованиям к содержанию стратегия развития Воронежской области, хотя и она не включает формулировки Видения и формулировки самой стратегии развития региона. Подразумевается, что формулировка главной цели – это и есть формулировка стратегии.

Обратившись к формулировкам целей развития рассматриваемых регионов, нетрудно заметить, что они имеют одну и ту же ориентацию на повышение качества жизни населения, но средства достижения такой цели указаны разные.

Отчасти отмеченное обстоятельство связано с разным потенциалом регионов, а отчасти – с различными подходами и раз-

ным инструментарием разработки стратегии.

Инструментарий лучше отражен в стратегии Воронежской области. Однако и здесь инструменты и методы выполнения процедур формирования стратегии даны «крупными мазками» и указаны только группы методов: методы групповой работы и анкетирования, обсуждения и согласования позиций участников, различные методы анализа (стратегического, экономико-статистического, экономико-математического, сравнительного, кластерного), а также методы Форсайта, организационного моделирования и планирования.

Подводя итоги, отметим следующее. Результаты анализа научных публикаций современных исследователей позволяет сделать вывод об отсутствии системности в применении методов, моделей и инструментов.

Подходы школ стратегий, распределенные по этапам принятия управленческих решений дают возможность определения

инструментов выполнения необходимых процедур в разработке стратегически значимых решений в развитии региона. Сочетание подходов школ стратегий и этапов принятия управленческих решений позволили выявить совокупность инструментов для каждого этапа принятия решений с позиций указанных школ.

Анализ лучших практик в части исполнения закона о стратегическом планировании и методических рекомендаций Минэкономразвития РФ свидетельствует о том, что имеются образцы инструментов, позволяющих сформировать стратегию развития региона, реализация которой обеспечивает успех. Установлено, что процесс разработки стратегии может содержать этапы, необходимые для выполнения таких процедур как комплексный анализ ситуации в регионе, по результатам которого происходит определение целей (задач) и направлений развития, а также процедур по наполнению содержанием стратегии в несколько этапов.

Список источников:

1. Звягинцева Ю.А., Бардовский В.П., Трошина Е.В. Теоретические основы формирования стратегии социально-экономического развития региона // Вестник ОрелГИЭТ. 2019. № 4 (50). С. 104-111.
2. Зотов В.Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 6-9.
3. Ключков В.В., Селезнева И.Е. Механизм формирования стратегии развития отраслей и регионов, основанный на адаптивном целеполагании // Друкеровский вестник. 2019. № 4 (30). С. 84-95.
4. Корниенко В.И., Лыпыгин Ю.Н. Построение управленческих команд (учебное пособие). - Владимир: ВФ РАНХиГС, 2012. - 268 с.
5. Лыпыгин Д.Ю., Лыпыгин Ю.Н., Тулинова Д.В. Стратегические приоритеты развития региона (монография). - Владимир: ВФ РАНХиГС, 2020. - 200 с.
6. Лыпыгин Ю.Н. Системное решение проблем. - М.: Эксмо, 2007. - 336 с.
7. Регионы России. Социально-экономические показатели. 2020: Стат. сб. / Росстат. - М., 2020. - 1242 с.
8. Сочнёнкова А.С., Штейнле Н.А. Стратегия экономического развития регионов // Инновационная экономика и современный менеджмент. 2019. № 5. С. 13-17.
9. Тулинова Д.В. Инструменты стратегического планирования в муниципальных образованиях. - Владимир: Издательство Владимирского филиала РАНХиГС, 2018. - 200 с.
10. Шаланов Н.В., Шаланова О.Н., Пешкова М.Н. Концептуальный подход к формированию стратегии развития региона // Вестник Сибирского университета потребительской кооперации. 2019. № 3 (29). С. 42-45.
11. Шпакова Р.Н. Стратегии социально экономического развития регионов: проблемы разработки и нормативно-правового регулирования // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. 2018. № 4. С. 41-49.

References:

1. Zvyagintseva Yu.A., Bardovsky V.P., Troshina E.V. Theoretical foundations of the formation of a strategy for the socio-economic development of the region // Bulletin of OrelGIET. 2019. No. 4 (50). S. 104-111.
2. Zotov V.B. Strategic planning in the system of local self-government (problem review and recommendations) // Municipal Academy. 2018. No. 1. P. 6-9.
3. Klochkov V.V., Selezneva I.E. The mechanism of formation of a strategy for the development of industries and regions based on adaptive goal-setting // Drukerovskiy Vestnik. 2019. No. 4 (30). S. 84-95.
4. Kornienko V.I., Lapygin Yu.N. Building management teams (tutorial). - Vladimir: VF RANEPa, 2012. - 268 p.
5. Lapygin D.Yu., Lapygin Yu.N., Tulinova D.V. Strategic priorities for the development of the region (monograph). - Vladimir: VF RANEPa, 2020. - 200 p.
6. Lapygin Yu.N. Systematic problem solving. - M.: Eksmo, 2007. - 336 p. - S. 179-232.
7. Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2020: Stat. Sat. / Rosstat. - M., 2020. - 1242 p. - S. 32-35.
8. Sochnenkova A.S., Steinle N.A. The strategy of economic development of regions // Innovative economics and modern management. 2019.No. 5.P. 13-17.
9. Tulinova D.V. Strategic planning tools in municipalities. - Vladimir: Publishing house of the Vladimir branch of RANEPa, 2018. - 200 p.
10. Shalanov N.V., Shalanova O.N., Peshkova M.N. Conceptual approach to the formation of a regional development strategy // Bulletin of the Siberian University of Consumer Cooperatives. 2019. No. 3 (29). S. 42-45.
11. Shpakova R.N. Strategies for the socio-economic development of regions: problems of development and legal regulation // Actual problems of socio-economic development of Russia. 2018.No. 4.P. 41-49.

УДК 352.071

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_122

Современный этап реализации стратегии территориального развития России

The current stage of implementation of the strategy of territorial development of Russia



Рифат Жамалетдинович Сираждинов

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, доцент, ORCID: <https://orcid.org/https://orcid.org/0000-0002-0063-1430>, SPIN-код: 5339-6657, AuthorID: 683334, Web of Science Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/2012>, Россия, Москва, e-mail: rifsir@yandex.ru.

Rifat Zh. Sirazhdinov

PhD in Economics, Associate Professor, senior researcher, associate Professor, ORCID: <https://orcid.org/https://orcid.org/0000-0002-0063-1430>, SPIN code: 5339-6657, AuthorID: 683334, Web of Science Researcher ID: <http://www.researcherid.com/rid/>, Russia, Moscow, e-mail: rifsir@yandex.ru

Аннотация.

Стратегия территориального развития России определила цели и задачи на периода до 2025 года. В ней же были определены основные задачи и инструменты, которые должны обеспечить достижение заявленных целей. Для достижения заявленных целей требуется реформа местного самоуправления, некоторые этапы которой начали уже реализовываться. В работе подводятся некоторые итоги первичных шагов по реформе системы местного самоуправления.

Ключевые слова.

Стратегия, территориальное развитие, местное самоуправление, муниципальное образование, городской округ.

Abstract.

The strategy of territorial development of Russia has defined goals and objectives for the period up to 2025. It also identified the main tasks and tools that should ensure the achievement of the stated goals. To achieve the stated goals, a reform of local self-government is required, some stages of which have already begun to be implemented. The paper summarizes some of the initial steps to reform the local government.

Keywords.

Strategy, territorial development, local government, municipality, urban district.

В 2019 году была наконец принята многострадальная принята стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, основные положения которой начали разрабатываться еще в 2012 году. Основными целями ее было провозглашены: сокращение межрегиональных и региональных диспропорций, трансформация пространственной организации промышленности и т.д.[2].

Успешная реализация принятой стратегии зависит, прежде всего, от обеспечения ликвидации различий уровня социально-экономического развития сельских и отставание его от уровня жизни жителей городов. Кроме того, даже внутри городских агломераций и в крупнейших городах уровень комфортности проживания населения не обеспечен на необходимом уровне. При этом основными методами ее реализации сформулированы в двух формах- развитие городских агломераций и минерально-сырьевых центров.

Некоторые их регионов России активно начали реализовывать упомянутую стратегию даже до ее официального оформления и создавать прообраз крупных городских агломераций.

Согласно некоторым энциклопедическим словарям под агломерацией понимается социально- экономическая общность нескольких населенных пунктов в которых расположены промышленные предприятия, участвующие в производстве какого-либо продукта или в комплексной переработке какого- либо сырья [9]. Совместное комплексное использование производственных и социальных ресурсов и инфраструктуры позволяет сокращать прямые и косвенные затраты на производство и реализацию продукции и достигать синергетического эффекта.

В большинстве публикаций термины «агломерация» и «большой город», или «мегаполис», почти полностью совпадают, что далеко не всегда. Любой город, как и поселение имеют четкие и устойчивые чаще всего искусственные административные границы, отражающее баланс интересов, в отличие от агломерации. Если кто-то помнит, при советской власти

наблюдался значительный дефицит в обеспечении населения изделиями из мяса, что приводило в систематическим поездкам на электричках за ними в Москву. Такие электрички острословы прозвали «колбасными». То есть долгое время существовали устойчивые связи (коммуникации) населения городов, окружающих Москву [10].

На самом деле в отличие от упрощенного понятия, преобладающего в большинстве нормативных актов, пространство агломерации наделено внутренней социально-экономической связью, опирающейся на эффективный коммуникационный каркас, при этом ее компоненты могут обладать высокой степенью как административной, так и пространственной автономией. То есть постоянные поездки за «колбасой» на «колбасных» электричках не попадают под это определение. Таким образом, агломерация не огромный город, а система расселения.

Агломерация – это отношение связей и элементов, чаще всего безразличных к их параметрам, количественным и качественным. В итоге агломерацией можно считать и ряд поселений, идущих вдоль одной трассы, и Москва с ее окружением. В этом контексте агломерации не всегда могут являться безусловными лидерами, «точками роста» и оазисами благополучия.

В рамках сформулированной концепции в каждой стране выстраивается собственная стратегия и реализуется политика пространственного развития и формирования агломераций, определяют параметры, направления и инструменты этого процесса. Сформировавшиеся скандинавские или швейцарские агломерации не имеют ничего общего ни с китайскими, ни с каким другими. Разработка научно обоснованной стратегии пространственного развития страны пока еще предстоит. И в этом случае следует изучить опыт не только зарубежный, но и отечественный.

Процессы формирования агломераций чаще всего носят спонтанный характер, которые могут быть упорядочены государством или органами местного самоуправления. При этом в этот процесс

вовлекаются поселения всех масштабов и численности от малых до самых крупных.

При формировании агломераций из поселений относительно подобных и сопоставимых по весу и размерам поселения таковые называются конурбации. При значительном преобладании одного из населенных пунктов, то есть при его доминировании, формируемая агломерация называется «канонической».

Принципиальная разница между ними заключается в способе формирования центра агломерации. Каноническая агломерация всегда моноцентрична, в тоже самое время конурбация имеет много центров и имеет кольцевую или сетевую структуру.

В территориальном аспекте как канонические агломерации так и конурбаций могут иметь совершенно различные характеристики, как по территории, так и по социально-экономическим показателям.. В упомянутые типы агломераций могут попадать города и поселения, как большие, так средние и малые.

Однако, как мы уже выше отмечали, российские регионы начали активно реализовывать свои представления о развитии своих территорий.

Стратегией развития была сформулирована необходимость приоритетного развития 12-14 крупнейших российских агломераций.

В Российской Федерации за последние 3-4 года произошли значительные изменения в структуре типов муниципальных образований. Причем изменения эти носили, прежде всего, качественный характер.

Не смотря на сложившуюся тенденцию в реформе местного самоуправления, следует вернуться к этому вопросу, хотя, он уже достаточно много рассматривался в научной и периодической печати [3,4,5]. В ранних работах мы уже обращались к проблеме эффективности функционирования городских округов и особенностям территориального развития России, но считаем необходимым вернуться к этим проблемам [6,7].

В соответствии с методическими подходами, реализованными в России, система органов местного самоуправления может

быть построена на 2-уровневом принципе. В настоящее время территория субъекта РФ разграничивается между муниципальными районами, городскими округами, городскими округами с внутригородским делением и муниципальными округами. При этом каждому типу муниципального образования нормативными федеральными актами и актами субъектов федерации присуще свой набор вопросов местного значения [1]. Однако, как и в любой социально-экономической системе, существуют противоречия, которые должны снимать системы более высокого уровня. Так в нашем случае решение вопросов межпоселенческого характера законами возложено на муниципальные районы.

В таблице 1 представлена структура вопросов местного значения, закрепленных за разными типами муниципальных образований.

В таблице отражены количественные показатели по удельному весу вопросов в общем количестве вопросов местного значения, закрепленных за городскими и муниципальными округами, поселениями и муниципальными районами.

При формировании перечня вопросов местного значения использовали возможные зоны ответственности и компетенций, которые могут быть реализованы органами управления. Так, например инженерные системы обеспечивающие жизнедеятельность населения (водоснабжения, теплоснабжения, газоснабжения и др.), обычно функционируют в пределах одного населенного пункта и эффективность их функционирования определяется именно тут. В качестве классификации отраслей нами использована бюджетная классификация. Удельный вес нами рассчитывался по количеству вопросов, закрепленных соответствующими нормативными актами.

При реформе местного самоуправления и проведении реорганизации типов муниципальных образований следует исходить из перечня вопросов, закрепленных за соответствующим типом. В таблице 1 представлена сводная группировка этих вопросов по отраслям народного хозяйства.

Таблица 1.

Структура вопросов местного значения в различных типах муниципальных образований
Составлено на основании Федерального Закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ [1]

Отрасль	Доля вопросов в общем количестве по городскому округу, %	Доля вопросов в общем количестве в поселении, %	Доля вопросов в общем количестве в муниципальном районе, %
Всего вопросов местного значения	100	100	100
Общегосударственные вопросы	15,56	17,5	11,43
Национальная безопасность и правоохранительная деятельность	17,78	15	17,14
Национальная экономика	8,89	7,5	11,43
Сельское хозяйство и рыболовство	2,22	2,5	2,86
Дорожное хозяйство (дорожные фонды)	2,22	2,5	2,86
Другие вопросы в области национальной экономики	6,67	5	8,57
Жилищно-коммунальное хозяйство	20,00	22,5	14,29
Охрана окружающей среды	4,44	2,5	5,71
Образование	4,44	2,5	5,71
Культура, кинематография	11,11	15	11,43
Здравоохранение	4,44	2,5	5,71
Физическая культура и спорт	2,22	2,5	2,86
Социальная политика	0,00	2,5	0,00

Вместе с тем, значительная часть коммунальных систем может быть эффективной лишь в гораздо большем масштабе. Например, системы электроснабжения целесообразнее использовать централизованно в пределах систем более высокого уровня управления. К таковым также можно отнести системы обеспечения правопорядка, охраны окружающей среды, пожарной и экологической безопасности.

Кроме того, при реализации потребности населения в передвижении по территории, особенно между населенными пунктами, требуется поддержание на необходимом уровне дорожного хозяйства и регулярных маршрутов движения транспорта.

В настоящее время (на 01.07.2020 г.) в 4 субъектах федерации вся территория состоит лишь из городских территорий (Калининградская, Магаданская, Московская и Сахалинская области) [8]. При этом необходимо учесть, что плотность населения в упомянутых субъектах варьируется от 0,3 (Магаданская область) до 171,4 (Московская область) человек на 1 кв. км. Понятно, что субъект федерации хотел ликвидировать двухуровневую систему муниципаль-

ного управления, но эти преобразования, на наш взгляд, привели к еще большим диспропорциям и запустению отдельных поселений, где проживает по несколько семей, при полном отсутствии транспортного сообщения между ними.

В 2019 году произошло сокращение количества муниципальных образований чуть более, чем на 4 процента. В свою очередь, в 2020 году общее количество муниципальных образований сократилось на 3 процента. При этом не совсем пропорционально выросло количество городских округов соответственно на 7,8 и 3,4 процентов в 2019 и 2020 годы. При этом сократилось число муниципальных районов, городских и сельских поселений. Соответственно 3,1, 6,2 и 4,4 в 2019 году и 3,4, 6,2 и 3,2 в 2020 году [7]. То есть все преобразования происходили в основном за счет «добровольного» согласия всех расположенных на территории бывшего муниципального района и поселений в организацию городского или муниципального округа.

Руководители некоторых регионов России весьма активно принялись за реструктуризацию органов местного самоуправления и переходу к одноуровневой

модели, мотивируя это потребностью в экономии расходов местных бюджетов.

Однако, как показал дальнейший анализ, экономии расходов местных бюджетов не получилось.

Одним из основных тезисов при реформе системы местного самоуправления в рамках стратегии территориального развития, в соответствии с ее рекомендациями было предложено приведение ее к типовой в рамках субъекта федерации. Одним из лидеров реформы местного самоуправления выступила Московская область.

В рамках Московской области реформа готовилась достаточно серьезно. На первом этапе в качестве эксперимента для проведения реформы были выбраны некоторые муниципальные районы. В частности были выбраны: Мытищинский, Егорьевский, Каширский, Подольский и другие районы. На основе функционирования их в течении 2 лет было принято решение о переходе всех остальных районов Московской области. Таким образом, муниципальные районы Московской области перестали существовать. И все бывшие муниципальные районы встали в один ряд с ранее существовавшими городскими округами, имеющими статус наукоград (Королев, Реутов, Долгопрудный и т.д.). При этом необходимо учесть, что у старых городских округов за счет того, что они имеют статус наукоград нормативы финансовых затрат существенно отличаются от других.

Также необходимо понимать, что уровень социально-экономического развития ныне действующих городских округов существенно отличается. Это приводит к зна-

чительным отклонениям в эффективности функционирования системы местного самоуправления на конкретной территории. Органы местного самоуправления Московской области в соответствии с нормативными требованиями вынуждены тратить существенно больше средств для обеспечения равной доступности муниципальных услуг населению.

Выполненные нами расчеты структуры расходов муниципальных бюджетов по 9 городским округам Московской области (Богородский, Дмитровский, Егорьевск, Коломна, Люберцы, Можайский, Мытищи, Павловский Посад, Чехов) подтверждает упомянутый тезис.

Так по итогам 2019 года по статье «Общегосударственные вопросы» доля варьируется от 5,94 в Коломне до 16,19 процента Можайский. По статье «Дорожное хозяйство» вариация составляет от 3,98 в Чехове до 8,7 в Павловском Посаде процентов. Выявленная разница в показателях расходов местных бюджетов вызван значительными различиями в степени урбанизации населения и уровня социально-экономического развития центров бывших муниципальных районов. По нашему мнению, выявленная тенденция определяется именно системой расселения, про которую мы писали выше.

Выявленные нами особенности реформирования системы местного самоуправления в Московской области в рамках реализации стратегии территориального развития требует внимательного подхода к приведению системы местного самоуправления в типовой.

Список источников:

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями). //Электронный ресурс. [Режим доступа]. <http://ivo.garant.ru/#/document/186367/paragraph/3555106:3> (дата обращения 14.03.2021)
2. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р // Электронный ресурс [Режим доступа]. <http://static.government.ru/media/files/UVALqUtT08o60RktoOXl22JjAe7irNxc.pdf> (дата обращения 14.03.2021)
3. Зотов В.Б. Развитие регионов и муниципальных образований. Российская муниципальная академия в системе развития местного самоуправления/ Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 9-13.
4. Мусинова Н.Н. Организационно-территориальные аспекты формирования компетенции муниципальных образований / Вестник Тульского филиала Финиуниверситета. 2020. № 1. С. 213-216.
5. Мусинова Н.Н. Трансформация территориальной организации местного самоуправления./ Самоуправление. 2019. Т. 2. № 2 (115). С. 124-126.
6. Сираждинов Р.Ж. Анализ особенностей территориального развития России. /В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. Материалы IV Международной научно-практической конференции. 2019. С. 168-171.
7. Сираждинов Р.Ж. Сравнительный анализ эффективности муниципального управления в городских округах. / Муниципальная академия. 2016. № 2. С. 63-67.
8. Доклад о результатах ежегодного мониторинга организации и развития местного самоуправления в Российской Федерации (за 2019 год и первое полугодие 2020 года)// Электронный ресурс [Режим доступа]. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/#section-description>
9. Число муниципальных образований по типам в Российской Федерации // Электронный ресурс [Режим доступа] URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263>
10. Энциклопедический словарь конституционного права // Электронный ресурс [Режим доступа]URL: https://constitutional_law.academic.ru

References:

1. Federal Law of October 6, 2003 N 131-FZ "On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" (with amendments and additions). //Electronic resource. [Access mode]. <http://ivo.garant.ru/#/document/186367/paragraph/3555106:3> (date of access 03/14/2021)
2. The strategy of spatial development of the Russian Federation for the period up to 2025 was approved by the order of the Government of the Russian Federation dated February 13, 2019 No. 207-r // Electronic resource [Access mode]. <http://static.government.ru/media/files/UVALqUtT08o60RktoOXl22JjAe7irNxc.pdf> (access date 14.03.2021)
3. Zotov V.B. Development of regions and municipalities. Russian Municipal Academy in the System of Local Self-Government Development / Municipal Academy. 2018.No. 3.P. 9-13.
4. Musinova N.N. Organizational and territorial aspects of the formation of the competence of municipalities / Bulletin of the Tula branch of the Financial University. 2020. No. 1. S. 213-216.
5. Musinova N.N. Transformation of the territorial organization of local self-government. / Self-government. 2019.Vol. 2.No. 2 (115). S. 124-126.
6. Sirazhdinov R.Zh. Analysis of the features of the territorial development of Russia. / In the collection: The role of local government in the development of the state at the present stage. Materials of the IV International Scientific and Practical Conference. 2019.S. 168-171.
7. Sirazhdinov R.Zh. Comparative analysis of the effectiveness of municipal management in urban districts. / Municipal Academy. 2016. No. 2. S. 63-67.
8. Report on the results of the annual monitoring of the organization and development of local self-government in the Russian Federation (for 2019 and the first half of 2020) // Electronic resource [Access mode]. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/activity/directions/977/#section-description>
9. The number of municipalities by type in the Russian Federation // Electronic resource [Access mode] URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13263>
10. Encyclopedic Dictionary of Constitutional Law // Electronic resource [Access mode] URL: https://constitutional_law.academic.ru

УДК 339.138

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_128

Геомаркетинговый подход в управлении развитием территорий

Geomarketing approach in territory development management



Роман Евгеньевич Торгашев

ФГБОУ Российский государственный гуманитарный университет, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат педагогических наук, AuthorID: 522502, SPIN-code: 9664-5709, Россия, Москва, e-mail: torgre@mail.ru

Roman E. Torgashev

FSBEI Russian State Humanitarian University, associate professor, associate professor of the Department of State and Municipal Administration, candidate of pedagogical sciences, AuthorID: 522502, SPIN-code: 9664-5709, Russia, Moscow, e-mail: torgre@mail.ru



Виктор Николаевич Серегин

ФГБОУ Российский государственный гуманитарный университет, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук, AuthorID: 652478, Россия, Москва, e-mail: gmu@rggu.ru

Victor N. Seregin

FSBEI Russian State Humanitarian University, professor, professor of the Department of State and Municipal Administration, candidate of economic sciences, AuthorID: 652478, Russia, Moscow, e-mail: gmu@rggu.ru



Анастасия Павловна Фидосевич

ФГБОУ Российский государственный гуманитарный университет, секретарь-администратор кафедры государственного и муниципального управления, Россия, Москва, e-mail: gmu@rggu.ru

Anastasia P. Fidosevich

FSBEI Russian State Humanitarian University, Secretary-Administrator of the Department of State and Municipal Administration, Russia, Moscow, e-mail: gmu@rggu.ru

Аннотация.

В настоящей статье приведены результаты исследований авторов по вопросу применения методологии территориального маркетинга. Авторами определено несколько направлений маркетинговой деятельности для совершенствования системы управления развитием региона. Выявлена необходимость разработки комплексного устранения несовершенств и решения соответствующих задач. Геомаркетинговый подход применим как практическое решение в совершенствовании управления развитием региона.

Авторы раскрывают категорию понятий городского и регионального бренда.

Ключевые слова.

Геомаркетинговый подход, управление развитием территории, регион, городской бренд, региональный бренд.

Abstract.

This article presents the results of the authors' research on the application of the methodology of territorial marketing. The authors determined that there are several areas of marketing activities to improve the management system of the region's development. The necessity of developing a comprehensive elimination of imperfections and solving the corresponding tasks is revealed. The geomarketing approach is applicable as a practical solution in improving the management of regional development.

The authors reveal the category of concepts of urban and regional brand.

Keywords.

Geomarketing approach, territory development management, region, city brand, regional brand.

XXI век – век информационной свободы слова и продвижения новых проектов экономического и социального характера на территориальном пространстве. Роль массовой информации в современном мире поистине огромная, так как с помощью неё можно управлять практически всеми сферами жизни общества, к примеру, удержать инфляцию, начать войну, или устроить переворот в государстве. Именно поэтому чаще всего каналы СМИ используются конкурирующими организациями для вербовки и распространения заведомо ложной информации, с целью обойти конкурента или скомпрометировать его. С помощью воздействия через информационные потоки на восприятия людей той или иной ситуации, а также искажения смысла происходящих событий территориальные агенты не только привлекают в свои ряды новых сподвижников. Но и увеличивают общий уровень информации по средствам современных информационно-коммуникационных каналов, которые стали применимы в осуществлении маркетинговой деятельности и процессов, связанных с данной деятельностью на территории города или региона.

В последние годы становится востребованным применение методологии наземного маркетинга. В первую очередь, это связано с постоянным изменением предпочтений целевых групп и международной

конкуренции, а также с участием множества участников маркетингового процесса территории (государства, субъекта Федерации, компаний и сообществ), и все это требует творческого подхода, а также значительные ресурсы.

Представим геомаркетинговый подход в управлении развитием территории на региональном уровне. Первым и самым важным шагом является определение стратегического направления развития территории региона, которое должно основываться на сотрудничестве с жителями региона, на увеличении экспорта, на привлечении инвестиций, на привлечении туристов. Все эти направления обычно требуют собственного развития, однако важно выбрать приоритетное на ближайшее время. Качественно выбрать направление и разработать маркетинговую стратегию для территории можно на основе маркетинговых исследований, проводимых с целью выявления региональных ресурсов, включая внешнюю среду и социально-психологические характеристики жителей.

Второй шаг маркетинга территории региона – это разработка регулярных действий, которые зависят от таких факторов, как доступные ресурсы и цели, разработка показателей эффективности, определение функций и структура реализации [6].

Третий шаг заключается в немедленной реализации разработанной марке-

тинговой программы, поиске партнеров, отслеживание ситуации и проведение пи-ар-кампании. Также важно настраивать приложение и искать новые возможности.

Региональному брендингу способствует развитие городского бренда. Под городским брендом понимается идентичность города, которая систематически выражается в привлекательных и ярких идеях, ценностях, символах, образах и полностью и адекватно отражается в образе города. Бренд города - это успешная идея, принятая жителями, которая сделает город более конкурентоспособным и привлекательным [3].

Креативная идея, визуализация территории, создание бренда играют важную роль в представлении территории публике. Основная целевая аудитория состоит из таких групп [7]:

- местных жителей;
- органов местного самоуправления;

- спонсоров;
- туристов;
- инвесторов;
- партнеров;
- СМИ;
- лидеров мнений.

Бренд города создается с помощью четырех действий.

На первом этапе определяется городская идентичность, на основе которой определяется размещение и разрабатывается концепция городского знака. Второй шаг - применение концепции городского бренда (формирование имиджа бренда). Третий шаг - создание корреляции между городом и его брендом в сознании целевой аудитории (возникновение восприятия бренда города) Поведение целевой аудитории и развитие идентичности города зависят от имиджа (бренда) города - это четвертая ступень.



Рисунок 1. Бренд города [9]

Следует обратить внимание на детали местных маркетинговых инструментов. В результате большинство исследователей оплачивают региональный маркетинг через человеческий маркетинг, сигнальный маркетинг и инфраструктурный маркетинг. Это разделение кажется неполным, поскольку оно в первую очередь относится к наземному социальному туризму. Чтобы создать и повысить привлекательность

экономики региона, важно делать упор на чисто экономические компоненты региональной торговли.

Чтобы начать процесс подготовки к посредничеству, вы можете предпринять пять шагов. В контексте первого определяется идентичность, проводится глубокий внешний и внутренний анализ течения и последующее восприятие местности.

Во втором определяется месторас-

положение территории, выбирается конкурентоспособная идея, основанная на территориальной уникальности и самобытности.

В рамках третьего создается территориальная маркетинговая стратегия, а также программы по ее организации и реализации.

В рамках четвертого реализуются программы продвижения и проекты по созданию территориального маркетинга (брендинга).

В-пятых, они получают запланированный результат в территориальном маркетинге (брендинге), его корректировке и последующем развитии.

Территориальный маркетинг может классифицироваться следующим образом [11]:

1. Люди и общество,
2. Социально-культурные ценности и объекты,
3. Территориальная инфраструктура,
4. Региональная экономика.

В то же время для целей данного исследования мы можем говорить о целесообразности работы отдела маркетинга в следующих элементах [2]:

- маркетинг инфраструктуры экономики (в контексте которого продвигаются особые экономические зоны, отмечаются региональные преимущества деловой активности, выгоды, средства; мероприятия, направленные на поддержку бизнеса),
- Торговый маркетинг (укрепление позиций, продвижение торговли в других сферах, создание условий для сотрудничества между регионами) способствует установлению деловых отношений.
- Маркетинг на рынке труда (определение привлекательности местного рынка труда для работодателей и работников).

Поскольку маркетинговая деятельность в каждой выбранной области важна для поддержания экономической привлекательности региона, сложно сделать выбор между основными и вспомогательными маркетинговыми элементами среди маркетинговых элементов регионов. Перед разработкой стратегии брендинга для регионов рабочая группа должна получить точные и объективные данные о регионе,

целевых группах, конкурентах, партнерах. Эта цель достигается за счет внутреннего и внешнего анализа членами рабочей группы или с дополнительным участием аналитиков [1].

Проведение SWOT-анализа для оценки сильных и слабых сторон, возможностей и угроз является основным моментом анализа. Основой для SWOT-анализа является предварительно собранная информация о региональном потенциале (экономическом, культурном, историко-архитектурном, физическом, туристическом, кадровом), а также о возможных изменениях за рубежом, при условии, что высококачественная информация доступна для внешнего и внутреннего анализа. Исследование проводится с целью принятия решений и необходимых действий [7]:

- запросы (личные и телефонные);
- фокус группы;
- вторичные данные (офисное исследование);
- экспертные опросы;
- сравнительная оценка.

Вторичные данные получены с использованием следующих источников:

- статистика по госорганам;
- аналитические материалы;
- результаты предыдущих маркетинговых и социологических исследований;
- публикации в СМИ.

Высокое качество исследования может быть обеспечено привлечением профильных специалистов по маркетингу, социологической сфере, имеющих в регионе или за его пределами.

Благодаря некоторым существующим возможностям, маркетинг почвы в России является чрезвычайно перспективным.

В то же время есть некоторые ограничения, которые негативно сказываются на внедрении маркетинга территории. Состоящий из:

- неразвитости территориального управления;
- недостаточной активности местных властей по вопросам территориального маркетинга;
- отсутствия бюджетных средств на маркетинг земли;
- отсутствия инициативы со стороны от-

дельных лиц и государственных органов;

отсутствия специалистов в области регионального маркетинга почв;

- отсутствия системы оценки маркетинговой деятельности территории и подготовки кадров целевого набора обучения [8; 9].

Разработка маркетинговой стратегии для региона осуществляется на основе имеющихся данных по региону.

Имеются следующие этапы структуры стратегии:

1. Выбираются экономическое положение района, видение, приоритет. Определение собственного финансового положения и позиционирования играет важную роль в маркетинге территории. Каждый регион должен найти для этого наиболее подходящие приоритеты, потому что ни один из них не может развивать все отрасли экономики одновременно. Отбор основан на анализе реальной жизни и возможности создания новых проектов в финансовой сфере, которые осуществляются на стадии контроля и исследования.

2. Стратегическая цель.

3. Стратегические цели.

4. Проекты, разработанные в соответствии с концепцией территориального маркетинга. Реализация постановки целей и задач осуществляется в отдельных локальных маркетинговых программах [5].

К городским знакам относятся:

- Официальные знаки города - армейский герб, флаг, гимн.

- Официальные знаки районных единиц и городских кварталов - Оружие и флаги, сертифицированные региональными властями;

- Здания и памятники - образы архитектуры и исторического наследия города.

- Словарь - названия города и названия ваших районов, а также основные слова и фразы, топонимы и гидронимы.

Таким образом, региональный маркетинг служит одним из ключевых механизмов по повышению уровня жизни людей в конкретном регионе.

Задача наименования города - упорядочить не только идентификатор, но и городское пространство, исходя из эмоционального и визуального уровня городского сообщества и жителей.

Доменное имя - это не просто логотип или фирменный знак организации. По сути, это идея, которая может объединить местных жителей и подчеркнуть разнообразие их земель. При этом важно не только развить успешную идею, но и поддерживать ее развитие.

Одна из задач местного маркетинга - поддерживать и повышать экономическую привлекательность окружающей среды.

Брендинг почвы, создание имиджа, PR. Технологии и коммуникации активно используются как инструменты регионального маркетинга. Коммуникационные инструменты: СМИ, внешняя реклама, региональное название; Изменение определения территории; Отчетно-правовая деятельность; Региональные покупки в Интернете [10].

Основой для разработки региональной маркетинговой стратегии, а также критериев оценки эффективности деятельности является оценка ситуации в регионе, которая может представлять собой ретроспективный анализ, SWOT-анализ и оценку.

Современные направления маркетинга территорий позволяют раскрыть в большей степени экономический, социально-культурный, туристический, экологический, рекреационный потенциал региона и сделать его инвестиционно-привлекательным.

С начала 90-х годов прошлого века и по настоящее время геомаркетинговый подход способствует поддержанию и сбережению устойчивой территориальной среды городов, регионов и государства.

Исходя из проведенного исследования на региональном и местном уровне, были задействованы территории Московской области. Целевыми группами маркетинга территории муниципального образования в регионе выступают: молодые люди, которые владеют передовыми технологиями; НКО, расположенные в регионе; автомобилисты; работники музеев; защитники парков и скверов; люди пожилого возраста; активисты в сфере градостроительства, межевания; студенты; молодые сотрудники организаций; градозащитники; гости Московской области; библиотеки.

На основе международного опыта необходимые объекты и стилисты были опре-

делены путем анализа текущих целевых групп, региональной идентификации и существующих целевых групп. Их развитие позволит им координировать и согласовывать муниципальные районы [4].

1. Навигационные и справочные публикации.

1.1 Дороги. Основываясь на комментариях жителей, можно выбрать конкретные участки, уникальные для данного района. Это может быть общая сеть специализированных кафе, обозначенных на картах и в учебниках и обозначенных организационными символами.

1.2 Карты. Они могут использоваться для навигации, различных маршрутов и объектов.

1.3 Инструкции. Информировать жителей можно с помощью буклетов, в том числе по тематическому выбору (на примере конкретного городского округа субъекта Федерации).

1.4 Информация остановлена. Продвижение браузера предоставляется, чтобы направлять вас в этой области. Это серия дата-центров, расположенных по всей территории.

1.5 Плакат. С помощью плакатов можно рассказать о различных событиях - это очень понятный способ общения с людьми.

2. Сувенирная продукция. Сувенирная продукция – это маленькая часть района, которую можно взять на память.

3. Объекты культуры и досуга, мероприятия.

4. Сайт. Онлайн-рассказ о районе можно разместить на официальном сайте Администрации района.

Дальнейшая работа над отдельными элементами территории повысит ее конкурентоспособность и очертит границы территории.

Приоритетные направления развития туризма Московской области в рамках программы поддержки развития туризма губернатора Московской области. Занимает 6-е место среди таких районов, как Сергиево-Посадский, Дмитровский, Коломенский, Истринский, Клинский.

В летний день в Подмосковье отдыхает и путешествует около 5 млн. человек, 96% из которых – в садоводческих организациях и

дачных участках.

Все эти виды отдыха в данном контексте несущественны. Совершенно очевидно, что создание дачной социально-рекреационной инфраструктуры с учетом колоссальных миграционных потоков «выходного дня». Одним из решений может стать реализация проекта «Типовой сборный загородный торгово-развлекательный комплекс».

Для активизации туристической деятельности и удовлетворения потребительского спроса на туристические услуги «выходного дня» на территории Московской области необходимо организовать единый «централизованный турнир» - туристско-развлекательный комплекс, обеспечивающий материально-методическое обеспечение, кадровая, информационная и рекламная поддержка культурно-познавательных маршрутов, мероприятий религиозного, делового, социального и других видов туризма в регионе.

Предлагаем позиционирование в рамках геомаркетингового подхода развитие территории посредством позиционирования образа нового бренда, и также реанимируя старые бренды, которые в последние десятилетия стали утрачивать свою самобытность и привлекательность.

Мировая практика показывает, что механизм использования маркетинговых технологий предоставляет важные возможности для создания эффективной, инновационной и гибкой системы управления, ориентированной на граждан и являющейся действенным

инструментом местной экономической политики. Однако в отечественной практике механизм использования маркетинговых технологий в органах местного самоуправления пока не получил значительного распространения. Все это определяет актуальность нашего исследования. Следующим шагом необходимо определить место и роль территориального маркетинга в процессе повышения уровня жизни населения, которым должны управлять органы государственной власти.

Роль регионального маркетинга заключается в повышении экономической привлекательности региона, поскольку он

имеет значительный потенциал и выгоды.

В настоящее время необходимым условием будет пересмотр теоретического маркетинга в пользу практического для решения практикоориентированных задач и для принятия управленческих решений развития территорий.

При создании территориального продукта или услуги задача территориального названия является не только идентификация участников городских сообществ и жи-

телей по территориальному признаку на эмоциональном и визуальном уровне, но и упорядочение городского пространства. Территориальное название – это не просто логотип или фирменный стиль. В основном это идея, которая может объединить жителей местности и подчеркнуть уникальность их населенного пункта. При этом необходимо не только развивать успешную идею, но и поддерживать ее развитие, целостность, сохранять устойчивость.

Список источников:

1. Анферова Е.А. К вопросу о значении понятия «маркетинг территорий» // Master's Journal. – 2016. – № 1. – С. 383.
2. Багаутдинова В.О., Шаповал Ж.А. Проблемы брендинга территории муниципального образования (на примере Прохоровского района Белгородской области) // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2015. – №4-3. – С.117.
3. Гагошидзе Т.Д., Кабанов В.В., Сазонов С.П. Маркетинг территории в системе повышения инвестиционной привлекательности региона (на примере города Волгограда) // Управление. Бизнес. Власть. – 2016. – № 2 (11). – С. 114.
4. Зотов В.Б., Милькина И.В. Стратегическое планирование в муниципальном образовании: проблемы и повышение эффективности // Муниципальная академия. – 2020. № 2. С. 122-126.
5. Михнева К.В. Маркетинг территории // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. – 2016. – № 40-1. – С. 112.
6. Показатели оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://odin.ru/img/2021/02/files/DocG1.pdf> (дата обращения 23.02.2021).
7. Поляков В.А., Фомичева И.В., Романов А.А. Аспекты концепции упаковки в маркетинге городской территории // Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки. – 2016. – № 2-1. – С. 3.
8. Торгашев Р.Е. Современные средства оценивания результатов обучения. – практикум / М.: Спутник+. – 2008. – 54 с.
9. Чернова Д.В., Морочко Ю.А. Проблемы формирования комплекса маркетинга территорий в туристской отрасли России // Вестник Самарского государственного экономического университета. – 2016. – № 7 (141). – С. 47.
10. Чечулин А. В. Маркетинговые коммуникации территорий: учеб. пособие / А. В. Чечулин. – СПб.: С.-Петербург. гос. ун-т, Ин-т «Высш. шк. журн. и мас. коммуникаций», 2015. – С. 8.
11. Шеина Л.П., Шейн Ю.П. Системный маркетинг туристских территорий России // Наука и образование сегодня. – 2016. – № 5 (6). – С. 74.

References:

1. Anferova E.A. On the question of the meaning of the concept "marketing of territories" // Master's Journal. – 2016. – No. 1. – p. 383.
2. Bagautdinova V.O., Shapoval Zh. A. Problems of branding the territory of a municipal formation (on the example of the Prokhorovsky district of the Belgorod region) // Modern trends in the development of science and technology. – 2015. – №4-3. – p. 117.
3. Gagoshidze T.D., Kabanov V.V., Sazonov S. P. Marketing of the territory in the system of increasing the investment attractiveness of the region (on the example of the city of Volgograd) // Management. Business. Power. – 2016. – № 2 (11). – P. 114.
4. Zotov V.B., Milkina I.V. Strategic planning in municipal education: problems and efficiency improvement // Municipal Academy. – 2020. No. 2. pp. 122-126.
5. Mikhneva K.V. Marketing of the territory // Modern trends in the economy and management: a new look. – 2016. – No. 40-1. – p. 112.
6. Indicators for assessing the effectiveness of the activities of local self-government bodies of urban districts and municipal districts [Electronic resource]. – Access mode: <http://odin.ru/img/2021/02/files/DocG1.pdf> (accessed 23.02.2021).
7. Polyakov V.A., Fomicheva I.V., Romanov A. A. Aspects of the packaging concept in urban territory marketing // Proceedings of the Tula State University. Economic and legal sciences. – 2016. – № 2-1. – p. 3.
8. Torgashev R.E. Modern means of evaluating learning outcomes. – practicum / M.: Sputnik+. – 2008. – 54 p.
9. Chernova D.V., Morochko Yu. A. Problems of formation of the territory marketing complex in the tourism industry of Russia // Bulletin of the Samara State University of Economics. – 2016. – № 7 (141). – P. 47.
10. Chechulin A.V. Marketing communications of territories: textbook. manual / A.V. Chechulin. – St. Petersburg: St. Petersburg State University, In-t "Higher School of Journalism. and mass. communications", 2015. – p. 8.
11. Sheina L.P., Shein Yu.P. System marketing of tourist territories of Russia // Nauka i obrazovanie segodnya. – 2016. – № 5 (6). – P. 74.

УДК 332.025

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_136

Современные подходы к муниципальному управлению: актуальные практики для социально-экономического развития территории

Modern approaches to municipal management: current practices for the socio-economic development of the territory



Сергей Геннадиевич Жестянников

Глава Вологодского муниципального района Вологодской области, 160000, Россия, Вологда
ORCID0000-0002-2231-1286,
e-mail: jestyannikovsg@volraion.ru

Sergey G. Zhestjannikov

Head of the Vologda Municipal District of the Vologda Region, 160000, Russia, Vologda, ORCID 0000-0002-2231-1286,
e-mail: jestyannikovsg@volraion.ru

Аннотация.

Основная тема настоящего исследования – управление социально-экономическим развитием сельских территорий. В статье на примере Вологодского муниципального района Вологодской области дается научное обоснование применения ряда практик социально-экономического развития муниципального образования, таких как разработка и реализация документов стратегического планирования, участие в реализации национальных и региональных программ и проектов, совершенствование муниципального менеджмента, в том числе применение инструментов проектного управления, развитие инициативного бюджетирования, привлечение инвестиций и грантовой поддержки, развитие горизонтальных и вертикальных коллабораций, брендинг. Также представленный опыт раскрывает включенность органов местного самоуправления в решение национальных задач развития нашей страны, дополняет и развивает подходы к управлению сельскохозяйственным районом, расположенным вокруг областного центра, и будет полезен должностным лицам органов местного самоуправления, а также широкому кругу интересующихся проблемами развития территорий.

Abstract.

The main topic of this study is the management of socio-economic development of rural areas. Using the example of the Vologda Municipal district of the Vologda Region, the article provides a scientific justification for the application of a number of practices of socio-economic development of the municipality, such as the development and implementation of strategic planning documents, participation in the implementation of national and regional programs and projects, improving municipal management, including the use of project management tools, the development of initiative budgeting, attracting investment and grant support, the development of horizontal and vertical collaborations, branding. The presented experience also reveals the involvement of local self-government bodies in solving national development problems of our country, complements and develops approaches to the management of the agricultural area located around the regional center, and will be useful to officials of local self-government bodies, as well as to a wide range of people interested in the problems of territorial development.

Ключевые слова.

Территория, социально-экономическое развитие, муниципальное управление.

Keywords.

Territory, socio-economic development, public administration.

Особую роль в пространственном развитии любой страны играют сельские территории, обеспечивающие продовольственную и национальную безопасность государства и выполняющие другие важнейшие народнохозяйственные функции. В развитии сельских территорий России накопилось множество системных проблем, решение которых возможно только за счёт эффективного объединения усилий и ресурсов федеральных, региональных, местных органов власти, а также населения и бизнеса. Вместе с тем, сегодня накопленный опыт местного самоуправления в России предоставляет достаточно широкий выбор управленческих практик для использования в целях решения актуальных задач развития территории, прежде всего, в контексте достижения национальных целей [1, 2, 3, 4]. Научное обоснование применения практик социально-экономического развития муниципального образования является целью настоящего исследования. Объектом исследования выбран Вологодский муниципальный район Вологодской области.

Вологодский муниципальный район – пятое по величине муниципальное образование Вологодской области, территория которого занимает 3,2% общей площади региона. Район расположен в центральной части области и административно разделен на десять сельских поселений. Важной особенностью Вологодского района является отсутствие административного центра при значительной удаленности территорий, что обуславливает заметные различия в локальных стратегиях развития поселений. Исторически сложившаяся специализация района – сельскохозяйственная, агропромышленный комплекс (молочно-мясное животноводство, растениеводство, птицеводство) и в настоящее время является наиболее динамично развивающейся отраслью экономики.

Социально-экономическая сфера Вологодского района успешно развивается,

что подтверждается лидирующими позициями в сфере муниципального управления. В 2018-2020 годах Вологодский район занимает 1 место в региональных рейтингах муниципальных районов области по результатам оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления [5] (проводимой в соответствии с Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»), инвестиционной активности, абсолютным объемам жилищного строительства, развитию спорта, росту туристского потока и др.

В целом, выгодное экономико-географическое положение вокруг административного центра региона, развитая социальная и инженерная инфраструктура, богатое историко-культурное наследие, благоприятный инвестиционный климат способствуют росту качества жизни населения района. Вместе с тем, основным вызовом и ограничителем территориального развития в ближайшее время могут стать демографические проблемы – низкая рождаемость, высокая смертность, структурные демографические изменения.

За период 2007-2017 годов в Вологодском муниципальном районе доля населения трудоспособного возраста сократилась с 63,2% до 56,0%, доля населения старше трудоспособного возраста выросла с 20,6% до 25,6%, что свидетельствует о высоком уровне демографической «старости» населения. Сокращение численности населения, начавшееся в годы перестройки и продолжавшееся двадцать лет, в настоящее время стабилизировалось. По итогам 2020 года численность постоянного населения сохраняет тенденцию последних лет к незначительному снижению и составляет 52 050 человек, однако сокращающаяся рождаемость практически компенсируется ростом ми-

грационного потока (рост в 2020 году на 52%). Следует отметить все же неустойчивость миграции за счет молодежи и оценить эту тенденцию лишь как потенциал развития.

В условиях глобализации все большее влияние на социально-экономическое развитие Вологодского района оказывает усиление межмуниципальных связей в формирующейся агломерации «Вологодской». В этом плане значимо исследование С.А. Кожевникова, в котором доказаны сложившиеся тесные социально-экономические, производственные, культурные, рекреационные связи областного центра и прилегающих территорий при концентрации населения, экономической активности, а также сформулированы ряд общих задач по развитию формирующейся агломерации - совместная реализация межмуниципальных проектов в сфере производства, логистики, инженерной инфраструктуры, торговли и др.[6]

Не углубляясь в плюсы и минусы агломерационного эффекта, укажем как факт на ориентацию населения (прежде всего, жителей крупных поселков) в своих ожиданиях на стандарты качества жизни, приближенные к городским. В сочетании с дифференциацией по уровню социально-экономического развития города и сельских поселений, сохранением монопрофильности экономики района, значительной трудовой (более 40% трудоспособного населения занято в областном центре) и образовательной миграцией, указанные аспекты определяют особый спектр задач муниципального управления на основе реализации активной демографической политики. Соответствующий приоритет утвержден Стратегией социально-экономического развития Вологодского муниципального района до 2030 года [7], синхронизированной со Стратегией социально-экономического развития Вологодской области до 2030 года [8].

Сегодня для развития территорий Вологодским муниципальным районом используются механизмы привлечения инвестиций, участия в реализации национальных и региональных проектов, реализуются приоритетные проекты муници-

пального уровня, повышается значимость гражданского участия и продвижения территории.

Значительный импульс развитию дает реализация крупных инвестиционных проектов, прежде всего, в сфере сельского хозяйства. Наличие земельных участков – один из главных плюсов для повышения инвестиционной привлекательности агломерации. В районе проводится системная работа по вовлечению в хозяйственный оборот земель сельскохозяйственного назначения, заключаются договоры аренды без проведения торгов с участниками программы по развитию агропромышленного комплекса и потребительского рынка. Управленческий вектор в соответствии с действующим законодательством об обороте земель сельскохозяйственного назначения направлен на реализацию прав сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств [9]. С 2018 по 2020 год по результатам инвентаризации неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения выявлены и предоставлены земли общей площадью более 3,5 тыс. га, что позволило реализовать в 2019-2021 годах целый ряд крупных инвестиционных проектов и создать новые рабочие места:

- в агропромышленном комплексе - строительство четырех ферм на 120 голов каждая с системой роботизированного доения СХПК «Новленский» в с. Новленском (160,0 млн. рублей инвестировано, создано 5 рабочих мест), строительство коровника на 543 головы с молочным блоком АО «Племзавод «Родина» в п. Харачево (264,7 млн. рублей инвестировано в 2020 году, 9 рабочих мест планируется создать в 2021 году) и др.;

- в промышленной сфере - создание рыбоводного хозяйства индустриального типа по производству рыбы лососевых пород с применением установок замкнутого водоснабжения ООО «Аквапродукт» в п. Грибково (инвестировано в 2020 году – 634,6 млн. рублей, общий объем инвестиций – 2000,1 млн. рублей, будет создано более 40 рабочих мест) и др.;

- в сфере туризма – ввод в эксплуатацию аквапарка на базе Центра отдыха

и развлечений «Y.E.S.» ООО «УЁЛКИ» в п. Стризнево (инвестировано 790,3 млн. рублей, создано 41 рабочее место), строительство придорожного сервиса на трассе А-114 ООО «Магистраль Сервис», включающего АЗС, парковку для большегрузных автомобилей, шиномонтаж, отель, кафе и первый в регионе музей ретро

автомобилей (инвестировано более 100,0 млн. рублей, создано 16 рабочих мест).

В таблице (рис. 1) представлены данные об объеме инвестиций в основной капитал в 2015-2020 годах (высокий уровень инвестиций в 2018-2019 годах обусловлен реализацией крупных проектов в сфере дорожной деятельности и газификации).

	годы					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Инвестиции в основной капитал (по крупным и средним предприятиям), млн рублей	982,7	981,1	2173,1	7505,5	4092,2	2370,0

Рисунок 1. Объем инвестиций в основной капитал в 2015-2020 годах

Эффективным инструментом развития сельских территорий стали национальные проекты. В 2019-2020 годах Вологодский район принимал участие в шести национальных проектах («Демография», «Экология», «Образование», «Культура», «Здравоохранение», «Жилье и городская среда»). Выявить эффективность вложенных финансовых средств позволяет оценка динамики показателей социально-экономического развития. Например, в рамках национального проекта «Жилье и городская среда» ежегодно производится ремонт 5,5% дворовых территорий (21 территория в год), благодаря участию в национальном проекте «Образование» к 2023 году для 100% школьников района будут созданы комфортные условия для занятий физической культурой и спортом. Строительство детского сада в рамках Национального проекта «Демография» позволило обеспечить 100% охват детей до 3 лет дошкольным образованием по итогам 2020 года. Однако, укажем, что дополнительные места в детских садах активно создавались районом и в предшествующий период: в 2017-2019 годах за счет средств регионального и муниципального бюджета удалось создать 300 мест и обеспечить дошкольным образованием детей от 3 до 7 лет.

После преодоления затяжного финансового кризиса, в котором регион находился с 2008 года, по инициативе Губернатора области О.А. Кувшинникова в Вологодской области реализуется практика градостроительных советов. Это эффективный механизм публичного об-

суждения и принятия решений по выбору приоритетных проектов развития территории с участием лидеров общественного мнения. В рамках решений градостроительного совета и региональных проектов проводятся строительство и ремонты дорог, объектов инженерной и социальной инфраструктуры. Ежегодно реализуется более 40 проектов (школы, дома культуры, объекты спорта, здравоохранения, дороги, дворы и др.) с объемом финансирования более 1,0 млрд. рублей, что позволяет существенно улучшать облик населенных пунктов и качество жизни населения. Так, например, в рамках решений Градсовета практически комплексная модернизация городской среды проведена в 2019 году в поселках Федотово и Майский, в 2020-2021 годах – в поселках Сосновка, Ермаково, Непотягово.

Инициативное бюджетирование – еще один действенный инструмент развития территории. Вологодский район на протяжении нескольких лет является лидером по реализации проектов в рамках программы Губернатора области «Народный бюджет», которая является одной из форм участия активных граждан в решении вопросов жизнедеятельности и комфортного проживания на территории муниципальных образований.

В рамках программы выполнены работы по оборудованию детских игровых площадок, созданию условий для развития спорта и досуга, благоустройству территорий, обеспечению водоснабжения и др. За период реализации программы количество реализуемых проектов увели-

чилось в 53 раза, объем финансовых вложений - в 21 раз, число жителей, вовлеченных в разработку и реализацию проектов с 1870 человек в 2015 году до 19300 человек

в 2020 году. В таблице (рис. 2) представлена статистика реализации программы «Народный бюджет» в 2015-2021 годах:

	годы						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Количество проектов, ед.	2	5	22	44	70	105	174
Объем средств на реализацию проектов (из всех источников), млн рублей	1,1	3,7	10,6	17,1	14,9	23,0	50,9

Рисунок 2 Статистика реализации программы «Народный бюджет» в 2015-2021 годах в Вологодском районе

Активными участниками программы «Народный бюджет» являются ТОСы. В настоящее время три из них – ТОС «Бурцево», ТОС «Кувшиново», ТОС «Майский квартал», официально зарегистрированы [10, 11, 12]. Приоритетные направления деятельности ТОСов – благоустройство и газификация, содействие в охране общественного порядка, популяризация здорового образа жизни и др. В рамках партнерства с территориальным общественным самоуправлением и некоммерческими общественными организациями реализованы ряд проектов за счет средств грантовой поддержки (прежде всего, Фонда Президентских грантов), направленных на развитие туризма. Так, по инициативе ТОС «Майский квартал» открыт историко-краеведческий спортивный туристический маршрут Семёново-Ермолово, совместно с АНО «Мое наследие» и другими общественными организациями проводится работа по возрождению объекта культурного наследия «Усадьба Спасское-Куркино».

В целях повышения демографического потенциала территории, привлечения населения и, главное, молодых кадров на территорию района, применяются инновационные практики для стимулирования миграции и самоопределения молодежи. В рамках реализации регионального законодательства ведется работа по предоставлению в собственность земельных участков гражданам, имеющих трех и более детей [13]. За период 2012-2020 годов многодетным семьям предоставлено 594 земельных участков, задача на 2021 год – 100 земельных участков. Анализ получателей позволяет сделать вывод о перспек-

тивности данной меры социальной поддержки для улучшения демографических показателей территории: лишь 30% семей – жители района, 70% - семьи из других муниципальных образований региона. В районе реализован комплексный подход к информированию заявителей, когда потенциальный житель может в формате консультации в «Одном окне» получить всю информацию о наличии вакансий, жилья, земельных участков, возможности получения льгот и пр. Проект «Жилье и трудоустройство в Вологодском районе» уже реализуется на базе центров общественного доступа АУ ВМР «Многофункциональный центр по предоставлению государственных и муниципальных услуг».

В сфере муниципального проектного менеджмента интерес к теме управления демографическим потенциалом района - приоритетный. Муниципальным проектным офисом помимо вышеназванных, разработаны и реализуются проекты продвижения фермерской продукции бренда «Вологодские луга», создания комплексной стратегии Спасского сельского поселения «Зеленый муниципалитет», развития туристского кластера. Сегодня приоритетные муниципальные проекты и практики оказывают существенное влияние на продвижение территории. В массовом сознании Вологодский район известен как территория спорта, место производства полезных для здоровья продуктов, территория традиций и интересных событий. Попутно отметим, что два из них – Праздник русской тройки и историческая реконструкция в Усадьбе Спасское-Куркино стали победителями Всероссийского конкурса «События России - 2020».

На базе образовательных организаций работают Школы агробизнес-образования, популяризирующие сельское предпринимательство. В 2020 году указанный проект стал призером Всероссийского конкурса «Лучшая региональная практика» Агентства стратегических инициатив. Преемственное развитие эта идея может получить в рамках создания Школ фермеров на базе учреждений среднего профессионального образования региона, что, в свою очередь при наличии свободных земель стимулирует развитие крестьянско-фермерских и личных подсобных хозяйств.

Все в совокупности позволяет обеспечивать поступательное развитие населенных пунктов и рост качества жизни населения. Однако социально-экономическая ситуация в ряде случаев требует оперативного и комплексного реагирования на проблематику потенциально человечески и капиталоемких сельских территорий. В Вологодском районе особенно важным является создание условий для сохранения населения и обеспечения его трудовой занятости на отдаленных территориях, сохранивших свою сельскохозяйственную специализацию и имеющих потенциал к ее развитию (наличие земельных участков и действующих/находящихся в инвестиционной стадии производств, объектов социальной сферы и др.).

Целый ряд таких населенных пунктов при реализации комплекса мероприятий в рамках программы «Комплексное развитие сельских территорий» смогут стать локальными центрами притяжения и выйти на траекторию устойчивого развития [14]. Несмотря на масштабные возможности, которые дает программа, анализ основных результатов ее реализации в субъектах России позволяет сделать выводы о неравномерном участии различных муниципалитетов, и муниципальных образований Вологодской области в том числе, в реализации госпрограммы (объемы привлеченных средств федерального бюджета различаются в десятки раз, муниципалитеты Архангельской области – 742,8 млн. рублей, Вологодской области – 66,9 млн. рублей в 2020 году).

В настоящее время Вологодский район также имеет недостаточный опыт участия в данной программе. В предыдущий период ее реализации средства федерального бюджета привлекались в 2018-2019 годах на отдельные мероприятия по газификации и созданию условий для развития физической культуры и спорта. Системный подход к подготовке документации через разработку стратегии развития поселения, учет инвестиционного потенциала и демографической емкости населенных пунктов позволит обеспечить более результативное участие.

В целях участия в программе Вологодский муниципальный район подготовил заявку по участию в программе села Новленское Новленского сельского поселения на 2022 год. В рамках реализации Стратегии развития поселения предполагается реализовать ряд проектов в общем объеме финансирования 126,0 млн. рублей, в том числе по строительству двух газопроводов, локального водопровода и канализации для обеспечения коммуникациями 88 земельных участков для многодетных семей с целью индивидуального жилищного строительства, а также по ремонту объектов социальной сферы. Также в рамках участия в программе предполагается реализация инвестиционных проектов по строительству роботизированной фермы, придорожного сервиса, инженерной инфраструктуры, а в социальной сфере будет создан образовательный центр здоровьесберегающей направленности с медицинскими классами, центр здоровья семьи (с бассейном, загородным лагерем и стадионом), сельский молодежный центр. Инвестиции в территорию составят более 280,0 млн. рублей, будет создано 24 новых рабочих места, демографический эффект составит 308 человек. Запланированные мероприятия позволят обеспечить селу Новленскому инфраструктурный рывок, охватят широкий спектр вопросов развития этой территории, создадут условия для сохранения жителей и привлечения населения из других территорий.

Полагаем, что программа «Комплексное развитие сельских территорий» наи-

более полно отвечает современным подходам к развитию локальных социально-экономических систем. Участие в программе подвигает к осмыслению реальных перспектив территориального развития, совершенствованию управленческих моделей, вовлечению в процессы управления развитием органов власти всех уровней, бизнеса и общественности.

Помимо села Новленское, еще ряд населенных пунктов района благодаря комплексному подходу могут стать локальными «точками роста». Поселки Грибково, Надеево, Погорелово и другие – образуют основу сельскохозяйственного кластера района, село Куркино – возрождаемого после перестроечного периода научно-производственного и туристского кластера (возрождаются предприятие и усадебный комплекс), в комплексе с крупнейшим туристским объектом Северо-Запада – Центром отдыха и развлечений «Y.E.S.» начато строительство коттеджного поселка (рекреационный кластер).

Изложенный в настоящем исследовании опыт научно подтверждает эффективность применения нижеприведенных практик социально-экономического развития муниципального образования:

- разработка и реализация документов стратегического планирования;
- совершенствование муниципального менеджмента, в том числе применение инструментов проектного управления;
- участие в реализации национальных и региональных проектов;
- привлечение инвестиций и грантовой поддержки;
- развитие инициативного бюджетирования;

– развитие горизонтальных и вертикальных коллабораций (общественных, межмуниципальных и пр.);

– брендинг.

Исследование дополняет и развивает подходы к управлению сельскохозяйственным районом, расположенным вокруг областного центра, раскрывает «встроенность» муниципального управления в выполнение национальных целей развития через реализацию проектов и программ федерального и регионального уровня, изложенный опыт может быть рекомендован к применению на муниципальном уровне (в том числе, на уровне сельских поселений) и будет полезен должностным лицам органов местного самоуправления при реализации задач развития подобных территорий.

Перспективами развития представленных управленческих подходов являются активное включение муниципальных образований уровня поселений в систему стратегического планирования, что позволит обеспечить качественную подготовку документации для участия в программах и проектах федерального и регионального уровня, учитывать эффекты межмуниципального взаимодействия, активнее вовлекать граждан в принятие стратегических решений, а также детализация задач управления через разработку документов стратегического планирования и реализации приоритетных муниципальных проектов по наиболее актуальным направлениям развития, отражающим специфику проблем территории – демографический потенциал, межмуниципальное сотрудничество, инвестиционная политика и др.

Список источников:

1. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов: монография/ под ред. К.А. Ивановой. М: Изд-во «Проспект», 2020. 456 с.
2. Социально-экономические проблемы локальных территорий: монография / Т.В. Ускова, Н.В. Ворошилов, Е.А. Гутникова, С.А. Кожевников. Вологда: ИСЭРТ РАН, 2018. 196 с.
3. Социально-экономическое развитие малых городов: реалии и возможности: монография / С.В. Кузнецов, Е.А. Чернышева, Р.Б. Ротенберг, Л.Ю. Никифорова. СПб.: ГУАП, 2014. 156 с.
4. Зотов В.Б. Управление городом, районом, поселком, округом (примеры из практики) / В.Б. Зотов. М.: Юстицинформ, 2020. 84 с.
5. Сводные доклады Вологодской области о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за 2009-2019 гг. / Официальный портал Правительства Вологодской области. URL: https://vologda-oblast.ru/dokumenty/mestnoe_samoupravlenie/.
6. Кожевников С.А. Предпосылки развития Вологодской агломерации: результаты социологических исследований // Вопросы территориального развития. 2018. № 5 (45).
7. Решение Представительного Собрания Вологодского муниципального района от 18 декабря 2018 года № 166 «О Стратегии развития Вологодского муниципального района на период до 2030 года».
8. Постановление Правительства Вологодской области от 17 октября 2016 года № 920 «О Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года».
9. Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».
10. Решение Совета Майского сельского поселения от 10 сентября 2019 года № 622 «Об установлении границ осуществления территориального общественного самоуправления «Майский квартал» на территории д. Ермолово Майского сельского поселения».
11. Решение Совета Спасского сельского поселения от 28 января 2020 года № 157 «Об установлении границ осуществления территориального общественного самоуправления «Бурцево» на территории д. Бурцево Спасского сельского поселения».
12. Решение совета Семеновского сельского поселения Вологодского муниципального района Вологодской области от 12 сентября 2019 года № 132 «Об установлении границ территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление «Кувшиново».
13. Закон Вологодской области от 8 апреля 2015 года № 3627-ОЗ «О бесплатном предоставлении в собственность отдельным категориям граждан земельных участков».
14. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 года № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий».

References:

1. Report on the state of local self-government in the Russian Federation: participation of local self-government bodies in the implementation of national projects: monograph/ edited by K. A. Ivanova. M: Publishing house "Prospekt", 2020. 456 p.
2. Socio-economic problems of local territories: monograph / T.V. Uskova, N.V. Voroshilov, E.A. Gutnikova, S.A. Kozhevnikov. Vologda: ISERT RAS, 2018. 196 p.
3. Social and economic development of small cities: realities and opportunities: monograph / S.V. Kuznetsov, E.A. Chernysheva, R.B. Rotenberg, L.Yu. Nikiforova. St. Petersburg: GUAP, 2014. 156 p.
4. Zotov V. B. Management of the city, district, settlement, district (examples from practice) / V.B. Zotov. M.: Justicinform, 2020. 84 p.
5. Decree of the President of the Russian Federation No. 607 of April 28, 2008 "On the assessment of the effectiveness of the activities of local self-government bodies of urban districts and municipal districts".
6. Kozhevnikov S.A. Prerequisites for the development of the Vologda agglomeration: results of sociological research // Issues of territorial development. 2018. № 5 (45).
7. Decision of the Representative Assembly of the Vologda Municipal District of December 18, 2018 No. 166 "On the Development Strategy of the Vologda Municipal District for the period up to 2030".
8. Resolution of the Government of the Vologda Region of October 17, 2016 No. 920 "On the Strategy of socio-economic development of the Vologda Region for the period up to 2030".
9. Federal Law No. 101-FZ of July 24, 2002 "On the turnover of agricultural land".
10. Decision of the Council of the Maysky rural settlement of September 10, 2019 No. 622 "On the establishment of the boundaries of the implementation of the territorial public self-government "Maysky quarter" on the territory of the village of Ermolovo of the Maysky rural settlement";
11. Decision of the Council of the Spassky rural settlement of January 28, 2020 No. 157 "On establishing the boundaries of the implementation of the territorial public self-government "Burtsevo" on the territory of the village of Burtsevo of the Spassky rural settlement";
12. Decision of the Council of the Semenovskiy rural settlement of the Vologda Municipal district of the Vologda region of September 12, 2019 No. 132 "On the establishment of the boundaries of the territory on which the territorial public self-government "Kuvshinov" is carried out.
13. Law of the Vologda Region of April 8, 2015 No. 3627-OZ "On the free provision of land plots to certain categories of citizens".
14. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 696 of May 31, 2019 "On Approval of the State Program of the Russian Federation "Integrated Development of Rural Areas".

УДК 338.025

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_144

Внедрение цифровых платформ при управлении муниципальной собственностью

Implementing Digital Platforms when managing municipal property



Евгений Викторович Рожков

ФГБОУ ВО "Уральский государственный экономический университет", соискатель кафедры экономики предприятий, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта/ Народной Воли, д. 62/45, SPIN-код: 2920-7905, Author ID: 421671, ORCID ID - 0000-0002-0886-5928, e-mail: rozhckov@pochtobank.ru

Evgeniy V. Rozhkov

FSBOU VO "Ural State Economic University," applicant of the Department of Enterprise Economics, Russia, Yekaterinburg, st. March 8/Narodnaya Volya, d. 62/45, SPIN-code: 2920-7905, Author ID: 421671, ORCID ID - 0000-0002-0886-5928, e-mail: rozhckov@pochtobank.ru

Аннотация.

В ходе работы над статьёй был применён общенаучный метод познания проблемы и метод системного анализа, теории цифровизации систем, расчётно-экспериментальных методов моделирования цифровизации платформ. Распространение цифровых данных и платформ может использоваться для целей развития и решения проблем муниципалитета, а именно, для повышения стоимости муниципальной собственности, которая в свою очередь приведёт к увеличению поступления денежных средств в местный бюджет и потребители муниципальных услуг будут получать их более быстрее и без посредников.

Ключевые слова.

Цифровизация, цифровые платформы, муниципальное имущество, собственность, процессы управления.

Abstract.

During the work on the article, a general scientific method of knowing the problem and a method of system analysis, the theory of digitalization of systems, calculation and experimental methods for modeling digitalization of platforms for state ownership, as well as methods based on the theory of functional specialization and restructuring theory were applied. The dissemination of digital data and platforms can be used to develop and solve the problems of the municipality, namely, to increase the value of municipal property, which in turn will lead to an increase in the flow of money to the local budget and consumers of municipal services will receive them more quickly and without intermediaries.

Keywords.

Digitalization, digital platforms, municipal property, property, management processes.

В России, как и во всём мире, на протяжении многих лет на разных уровнях управления имуществом, стали обращать внимание, что одним из важнейших экономических ресурсов являются данные [11, С. 37].

Основные мероприятия по цифровизации процессов управления муниципальной собственности проводятся в соответствии с национальным проектом «Цифровая экономика Российской Федерации» и заключаются в внедрении цифровых технологий и платформенных решений [14].

Теоретико-методологическая актуальность данной работы заключается в отсутствие методологии и методического инструментария анализа статистических данных по результатам внедрения цифровых платформ.

Цель исследования заключается в выявлении характерных признаков внедрения цифровых платформ в управлении муниципальным имуществом.

Данная цель определила необходимость решения следующих задач:

- выявить сущность цифровых платформ;
- сопоставить разновидности цифровых платформ.

Теоретические вопросы по внедрению цифровых платформ в нашей стране нашли отражение в работах: Новикова С.Н. [9], Дубровского В.Ж. [3], Казанцева Н.В. [5] и других авторов.

Семячков К.А. считает необходимым опираться на научные исследования процессов управления муниципальной собственностью и применять их при управлении городскими коммуникациями [13]. В особенности, это касается процессов цифровизации имущества, которые в свою очередь позволяют оптимально решать задачи, стоящие перед муниципалитетом [13, 17].

Большую значимость для муниципалитетов имеет процесс повышения эффективности управления собственностью [12].

Михеенко О. В. отмечает, что реализация программы цифровизации в нашей стране способствует взаимодействию государства, бизнеса, учёных и общества

[8].

Казанцева Н. В. и Милькина И. В., считают, что наиболее важные направления управления в условиях цифровизации, должны касаться систем городского управления [5].

Фролова Е. А. и Щербань Е. Г., считают, что имеется необходимость решать задачи по объединению учёта муниципальной собственности в единую систему [16].

Муниципальная собственность - система социально-экономических отношений по управлению и распоряжению муниципальным имуществом - основной признак любого муниципального образования. Многообразный по составу, назначению к использованию, а также и коммерческому потенциалу (его определяет возможность передачи имущества в аренду или приватизации), имущественный комплекс рассматривается муниципальными образованиями, с одной стороны, в качестве основного источника неналоговых поступлений в местные бюджеты, с другой - средства решения большого числа социально значимых вопросов. В связи с чем, эффективность использования муниципального имущества, как правило, оценивается, во-первых, с позиции извлекаемого дохода, во-вторых, по размеру полученного социального эффекта.

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

К целям цифровизации управления муниципальной собственностью относятся: создание экономических и технологических условий доступности всей информации о собственности для всех участников хозяйственных процессов [16].

Методология исследования построена на исследованиях, которые включают экспресс анализ, сравнительный анализ и критический анализ.

Муниципальное управление нуждается в измерении и оценке его эффективности [6]. Следовательно, управление муниципальной собственностью – это сложный экономический процесс, который требует полноценного обеспечения сбора данных, их обработку и хранение. А при необходимости и создания стоимости этих данных, что имеет значение, когда данные преобразуются в цифровую аналитику. Также, в соответствии с национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации» должны быть развиты электронные инфраструктуры местного самоуправления и 100 % охват населения и представителей бизнеса муниципальными услугами до 2024 года в электронном виде [7]. Информационно-аналитические системы – это, системы сбора, обработки, хранения и передачи информации[2].

Цифровизация управления муниципальной собственностью – это, системный подход к использованию цифровых ресурсов.

Затраты на реализацию мероприятий федпроекта «Цифровой регион» составят 247,5 млрд. руб. за пять лет. Особенно это

актуально при дефицитном бюджете, как на региональном, так и на других уровнях, учитывая неэффективные методы их формирования[4].

Цифровая экономика муниципального образования – это, экономика, в которой цифровые технологии являются драйвером роста всей муниципальной экономики и общественного прогресса. На уровне муниципального образования ежегодно актуализируются документы, относящиеся к документам стратегии социально - экономического планирования, бюджетный прогноз, муниципальные программы и т.д. для полноценного развития города [1].

Представим пример муниципального образования город Пермь. В 2021 году город Пермь вошёл в список муниципальных образований, в которых, в рамках пилотного проекта будет реализован эксперимент по созданию единого информационного ресурса земли и недвижимости.

Имущественный комплекс муниципального образования город Пермь можно представить в табличном виде (табл. 1).

Таблица 1.

Имущественный комплекс г. Перми на 01.01.2020 года* [15]

№ п/п	Наименование	Кол-во	Площадь (тыс. кв. м)	Балансовая стоимость (млн руб.)
1	Жилой фонд	19 234	826,7	10 130
2	Нежилой фонд	3 292	2 050,0	19 100
3	Земельные участки	2 505	12 321	

* Источник: Составлено по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю [15].

В таблице 1 представлены данные по жилому и нежилому фонду, земельным участкам города Перми на 01 января 2020 года. Большая часть (по количеству), это объекты жилого фонда. По площади, а соответственно и по балансовой стоимости нежилой фонд (2050 тыс. кв.м и 19000 млн. руб.) больше чем жилой (826,7 тыс.

кв. м и 10130 млн. руб.).

Большое количество имущества учитывается Департаментом имущественных отношений администрации города Перми.

Информационная система учёта имущества администрации города Перми представлена в таблице 2.

Таблица 2.

Информационная система
Департамента имущественных отношений* [15]

Наименование ИС	Цели создания ИС	Принадлежность	Ведомственная принадлежность
муниципальная информационная система персональных данных департамента «Автоматизированная информационная система управления муниципальным имуществом «SAUMI»	автоматизация и оптимизация управления основными видами деятельности департамента имущественных отношений: ведение имущественного реестра движимого и недвижимого имущества, ведение реестра договоров аренды, купли-продажи, безвозмездного пользования, концессионных соглашений, автоматизация учёта начислений и платежей по договорам	муниципальная	ведомственная

* Источник: Составлено по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю [15].

В таблице 2 представлены данные по муниципальной информационной системе персональных данных «Автоматизированная информационная система управления муниципальным имуществом «SAUMI».

Цифровая трансформация системы муниципального управления призвана создавать качественно новую систему оказания муниципальных услуг, повысить результативность и эффективность деятельности публично-правовых преобразований; оптимизировать бюджетные расходы на реализацию муниципальных функций и т.д. [7]. Следовательно, при управлении муниципальной собственностью логично будет применять программно-целевое управление [3] и создать технологическую платформу (в противовес классической цепи создания стоимости) [10]. Соответственно, при её создании (технологической платформы) необходимо будет учитывать не только сбор и внесение данных, но и превращение данных в информационные продукты с добавленной стоимостью, а держателем технологий (ядром платформы) будет местный муниципалитет.

Использование инновационной платформы способствует созданию среды для разработчиков и производителей контента, для приложений и программного обеспечения.

Если учесть, что в большем количестве у муниципалитетов нашей страны имеются проблемы с покрытием расходов, то реализация имеющихся программ может быть осуществлена местными органами власти только с помощи от региона.

Выводы

Распространение цифровых данных и платформ может использоваться для целей развития и решения проблем муниципалитета, а именно, для повышения стоимости муниципальной собственности и потребители муниципальных услуг будут получать их более быстрее и без посредников.

К положительному моменту относится выпуск российского видеосервера (Domination Высота), разработанного Пермской компанией «Випакс» на базе процессора «Эльбрус», который может обеспечить приём, хранение и воспроизведение видео- и аудиосигнала. Видеосервер обеспечивает высокий уровень защищённости данных и может использоваться местными органами власти при соответствующих процессах по управлению муниципальной собственностью.

Например, с помощью «Morion Digital» можно будет использовать цифровые платформы при управлении муниципальной собственности и т.д.

Данные, приведённые в статье, могут быть использованы местными органами власти при формировании годового бюджета в условиях необходимости выделения денежных средств на внедрение цифровых платформ. Изучение имеющихся проблем с имуществом видится перспективным для дальнейшего исследования. В результате реализации имеющихся проектов по «цифровизации» в муниципальных образованиях может быть создана актуальная информация для обеспечения управления городским имуществом, понятной для населения и бизнеса.

Список источников:

1. Гончарик А.А. Городская идентичность и стратегическое планирование города Перми // Современный город: власть, управление, экономика. 2018. № 1. С. 190 - 196.
2. Гордеев Д.А. Государство 4.0. цифровая трансформация систем государственного управления // Всероссийская весенняя школа по цифровой экономике / Сборник научных трудов Всероссийской весенней школы по цифровой экономике. Тюменский государственный университет, Финансово – экономический институт. г. Тюмень. 2020. С. 98 - 103.
3. Дубровский В.Ж., Бурак А.А. Опыт и перспективы программно-целевого управления сложно организованными экономическими системами // Современные управленческие технологии: от теории и методологии к практическим решениям. Монография. Екатеринбург. 2016. С. 60 – 78.
4. Зотов В.Б., Голованов В.И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти // Научный информационно-аналитический журнал Муниципальная академия. - 2018. - № 51. - С. 57 – 61.
5. Казанцева Н.В., Милькина И.В. Проблемы формирования муниципальной имущественной политики в условиях цифровизации // Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 89 – 93.
6. Князев М.Н. Совершенствование оценки эффективности управления муниципальными образованиями // Вестник НГАУ (Новосибирский государственный аграрный университет). 2016. № 3 (40). С. 218 – 223.
7. Манина М.В. О цифровом государственном управлении в России // Цифровая экономика и финансы. Материалы III международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург. 2020. С. 44 - 48.
8. Михеенко О. В. Цифровизация как основа развития экономики России // Вызовы цифровой экономики: условия, ключевые институты, инфраструктура: сборник статей I Всероссийской научно-практической конференции (г. Брянск, 21 - 28 марта 2018 г.). Брянск: Брян. гос. инженерно-технол. ун-т., 2018. С. 36 - 39.
9. Новиков С. Н. Использование информационных технологий в сфере управления муниципальным имуществом // Информатика и прикладная математика: межвузовский сборник научных трудов. 2017. № 23. С. 70-74.
10. Орехова С.В. Технологические платформы и новая промышленная политика в России // JOURNAL OF ECONOMIC REGULATION (Вопросы регулирования экономики). 2017. Том 8. № 4. С. 6-19.
11. Попов Е. В., Семьячков К. А. Оценка готовности отраслей РФ к формированию цифровой экономики // Инновации. 2017. № 4 (222). С. 37 - 41.
12. Салабутин А.В., Процай А.Ф. Вопросы цифровизации муниципального управления: тенденции // Наука без границ. 2020. № 5 (45). С. 139 - 144.
13. Семьячков К.А. Этапы становления цифровой экосреды современных городов // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2020. № 2 (62). С. 3.
14. Сидоренко Э.Л., Барциц И.Н., Хисамова З.И. Эффективность цифрового государственного управления: теоретические и прикладные аспекты // Вопросы государственного и

муниципального управления. 2019. № 2. С. 93 – 114.

15. Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. 2020. 358 с.
16. Фролова Е.А., Щербень Е.Г. Цифровая экономика: муниципальный аспект // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2019. № 1 (75). С. 17 – 21.
17. Юриков Д.В. Информационный потенциал управления городом // Вестник международного Института управления. 2014. № 5 - 6 (129 - 130). С. 77 - 80.

References:

1. Goncharik A.A. Urban identity and strategic planning of the city of Perm // Modern city: power, management, economy. 2018. № 1. S. 190 - 196. (In Russian).
2. Gordeev D.A. State 4.0. digital transformation of public administration systems // All-Russian spring school on digital economy/Collection of scientific works of the All-Russian spring school on digital economy. Tyumen State University, Financial and Economic Institute. Tyumen. 2020. S. 98 - 103. (In Russian).
3. Dubrovsky V.Z., Burak A.A. Experience and prospects of program-targeted management of complex organized economic systems // Modern management technologies: from theory and methodology to practical solutions. Monograph. Yekaterinburg. 2016. S. 60 - 78. (In Russian).
4. Zotov V.B., Golovanov V.I. Problems of financial support in municipalities and directions of increasing the level of independence of local authorities//Scientific information and analytical journal Municipal Academy. 2018. №. 2. S. 57 - 61. (In Russian).
5. Kazantseva N.V., Milkina I.V. Problems of formation of municipal property policy in conditions of digitalization // Municipal Academy. 2019. № 2. S. 89 - 93. (In Russian).
6. Knyazev M.N. Improving the assessment of the effectiveness of municipal management // Bulletin of the NGAU (Novosibirsk State Agrarian University). 2016. № 3 (40). S. 218 - 223. (In Russian).
7. Manina M.V. On digital public administration in Russia//Digital economy and finance. Proceedings of the III International Scientific and Practical Conference. St. Petersburg. 2020. S. 44 - 48. (In Russian).
8. Mikheenko O. V. Digitalization as the basis for the development of the Russian economy // Challenges of the digital economy: conditions, key institutions, infrastructure: a collection of articles of the I All-Russian Scientific and Practical Conference (Bryansk, March 21-28, 2018). Bryansk: Bryan. State Engineering Technol. un-t., 2018. S. 36 - 39. (In Russian).
9. Novikov S. N. The use of information technologies in the field of municipal property management // Informatics and applied mathematics: an inter-university collection of scientific works. 2017. № 23. S. 70-74. (In Russian).
10. Orekhova S.V. Technological platforms and new industrial policy in Russia // JOURNAL OF ECONOMIC REGULATION. 2017. Volume 8. № 4. S. 6-19. (In Russian).
11. Popov E.V., Semyachkov K. A. Assessment of the readiness of industries of the Russian Federation to form a digital economy // Innovations. 2017. № 4 (222). S. 37 - 41. (In Russian).
12. Salabutin A.V., Protsay A.F. Issues of digitalization of municipal administration: trends // Science without borders. 2020. № 5 (45). S. 139 - 144. (In Russian).

13. Semyachkov K.A. Stages of formation of digital environment of modern cities // Regional economy and management: electronic scientific journal. 2020. № 2 (62). S. 3. (In Russian).
14. Sidorenko E.L., Bartsits I.N., Khisamova Z.I. Efficiency of digital public administration: theoretical and applied aspects // Issues of state and municipal administration. 2019. № 2. S. 93 - 114. (In Russian).
15. Territorial body of the Federal State Statistics Service for the Perm Territory. 2020. 358 S. (In Russian).
16. Frolova E.A., Shcherben E.G. Digital economy: municipal aspect// Bulletin of the Saratov State Socio-Economic University. 2019. № 1 (75). S. 17 - 21. (In Russian).
17. Yurikov D.V. Information potential of city management // Bulletin of the International Institute of Management. 2014. № 5 - 6 (129 - 130). S. 77 - 80. (In Russian).

УДК 338

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_150

Содержание процесса управления муниципальными образованиями в современном информационном пространстве социума

The content of the management process of municipalities in the modern information space of society

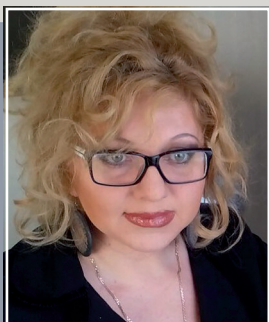


Алексей Сергеевич Никулин

ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», проректор, кандидат философских наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1947-2951>, SPIN-код: 7748-7324, AuthorID: 849312, Россия, Москва, e-mail: nikulin.as@rea.ru

Alexey S. Nikulin

FSBEI HE "Russian University of Economics G.V. Plekhanov", Vice-Rector, Candidate of Philosophical Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1947-2951>, SPIN: 7748-7324, AuthorID: 849312, Russia, Moscow, e-mail: nikulin.as@rea.ru



Марина Александровна Черкасова

ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», директор Центра СЭИ, доктор философских наук, профессор, ORCID: 0000-0003-2971-6486, SPIN-код: 7110-7792, AuthorID: 472296, Россия, Москва, e-mail: msk-1972@mail.ru

Marina A. Cherkasova

FSBEI HE "Russian University of Economics G.V. Plekhanov" Director of the SEI Center, Doctor of Philosophy, Professor, ORCID: 0000-0003-2971-6486, SPIN code: 7110-7792, AuthorID: 472296, Russia, Moscow, e-mail: msk-1972@mail.ru

Аннотация.

В статье определены содержательные компоненты процесса управления муниципальными образованиями на современном этапе развития Российского общества. Специфика управленческих технологий раскрывается в контексте функционирования информационного пространства. Выявлены проблемы и поставлены задачи определения процесса управления в рамках муниципального образования с учетом информатизации общества и специфики управления на уровне муниципального образования. Выделена значимость содержания и функций информационного поля муниципалитета. В инструментарий современного управления на муниципальном уровне отнесены не только собственно разработки, цели, приоритеты и ресурсы, но и система функционирования информационного пространства. Выявлена потребность в разработке рабочих моделей процессов управления муниципальными образованиями в современной информационном пространстве социума для специалистов, работающих в административно-коммуникационной сфере в целях оптимизации процесса управления.

Ключевые слова.

Информационное пространство, коммуникационные технологии, специфика муниципального образования, коммуникативные компетенции, управленческие технологии.

Abstract.

The article defines the content components of the process of municipal education management at the present stage of development of Russian society. The specifics of management technologies are revealed in the context of the functioning of the information space. The aim of the study is to study the management process within the municipality, taking into account the informatization of society. To achieve this goal, the following tasks were set: to determine the specifics of management at the municipal level, to disclose the content and functions of the information field of the municipality, and to develop recommendations to specialists working in the administrative and communication sphere in order to optimize the management process.

Keywords.

Information space, communication technologies, specifics of the municipality, communication competencies, management technologies.

Развитие системы менеджмента в муниципалитетах современного Российского общества зависит не только от наличия системы ресурсов-кадровых, финансовых, информационных, но также и от построения самого процесса управления, учета специфики муниципального образования. Особую актуальность приобретает моделирование управленческой системы в контексте информационного пространства социума. Современное общество становится все больше информационным, по максимуму используются коммуникационные технологии, информационное пространство заполняется новостными лентами, мессенджерами, блогами и сайтами. Именно поэтому встает вопрос об изменении содержания процесса управления, включения в него информационно-коммуникационных технологий. Кроме того, необходимо учитывать масштаб муниципального образования-муниципальные районы, городские и сельские поселения, городские округа и внутригородские районы. В качестве наиболее актуальных направлений повышения эффективности управления муниципальными образованиями возможно отметить

«административно-управленческие, кадровые...информационно-научные» [3, с.68]. Именно территориальный масштаб, численность населения и ряд других факторов определяют границы информационного пространства в современном социуме.

Проблемами управления на уровне муниципальных образований занимается ряд отечественных исследователей (А. Ю. Винокурова, Е. В. Маслов, Н. И. Фокин, Л. Н. Юдина) и все они отмечают несоответствие уровня подготовки кадров и реализации управленческих технологий потребностям муниципальных образований.

Несмотря на значительное количество научных трудов, практических исследований в разной степени имеющих отношение к данной теме, необходимо отметить, что авторы рассматривают лишь отдельные методы, техники и технологии, влияющие на эффективность управления, не всегда учитывающие влияние информационного пространства социума в муниципальном образовании. Немного комплексных фундаментальных исследований, отражающих взаимодействие различных общественных институтов в социуме, исследо-

вание специфики муниципального уровня.

Ряд противоречий в моделировании системы управления муниципальными образованиями, выявленных современными исследователями (И.А. Василенко, Б. А. Кordon, О.Е. Рассанова) определили актуальность и целесообразность нашего исследования.

В частности, был выявлен ряд причин, снижающих эффективность управления на уровне муниципального образования:

- «отсутствие целостной системы территориального управления;
- неточность в определении компетенции уровней власти;
- недостаточная подготовленность управленческих кадров;
- недостаточный уровень научно-методического и информационного обеспечения;
- недостаточно рациональная территориальная организация;
- непроработанность и неэффективность механизмов контроля за деятельностью органов местного самоуправления как со стороны государства, так и со стороны населения» [8, с.2].

Именно поэтому в качестве цели исследования мы определили проблему изменения процесса управления в рамках муниципального образования с учетом информатизации общества. Необходимо:

- исследование специфики управления на уровне муниципального образования с учетом информационно- коммуникативного пространства;
- раскрытие содержания и функций информационного поля муниципалитета;
- разработка рекомендаций специалистам, работающим в административно- коммуникационной сфере в целях оптимизации процесса управления.

В зависимости от масштаба и объема любого муниципального образования формируется информационно- коммуникативное пространство, ориентируясь на которое, необходимо строить управление. Эффективное муниципальное управление предполагает выражение и практическую реализацию интересов населения территории, сочетание государственных и муниципальных интересов [1, с.48] Уровень

и качество жизни населения прямо пропорционально зависят от возможностей муниципального образования, организации сфер жизнедеятельности, приоритетно значимых для жителей различных социальных и возрастных категорий. Поэтому, создавая организационную модель управления муниципальным образованием, необходимо использовать все имеющиеся ресурсы, в том числе, информационное пространство социума. На настоящий момент специфика заключается в том, что информационное пространство, с одной стороны, является достаточно конкретным- события, жители, изменения в муниципальном образовании «как на ладони». Это обеспечивает прозрачность, четкость, доступность и своевременность информации. С другой стороны- в информационном поле муниципалитета отражается его взаимосвязь с внешним миром: значимые события, памятные даты, праздники. При этом реализуется обратная связь: осуществляется воздействие субъекта управления (администрации) на объекты (социальные институты, само муниципальное образование). «Именно поэтому информационно-коммуникационные технологии независимо от того, сколь они радикальны, нуждаются в консолидации усилий и в постепенной адаптации к вопросам, формирующим устойчивый тренд в течение определенного периода времени» [5, с.96]

«Муниципальная проектная деятельность практически всегда встраивается в уже существующую, действующую систему управления: линейно-функциональную организационную структуру, программно-целевую, сетевых графиков, дорожных карт и др.» [6, с.99] Так что, в любом случае, информационное пространство муниципального образования не является отдельным, обособленным и закрытым.

Данное взаимодействие осуществляется на принципах самоорганизации и самоуправления, поэтому очень важно корректировать содержательное наполнение информационного поля в муниципалитете- «заливать» нужную и полезную информацию, определять приоритеты информационного пространства и очередность размещения материала. При этом необ-

ходимо отметить, что «механизмы партнерского взаимодействия бизнес-сообщества и структур публичной власти определяются спецификой экономической институционализации предпринимательства в конкретном регионе (муниципальном образовании)» [7,с.37].

Информатизация управления муниципальными образованиями требует сочетания традиционных и инновационных технологий. Однако исследования отечественных авторов результатов информатизации в сфере управления (Е.В. Грязнова, Б.Ф. Заливанский) свидетельствуют о том, что качество управления не соответствует показателям, обозначенным в государственных и муниципальных программах информатизации в качестве индикаторов. [4, с.61]

По результатам анализа проведенных нами теоретико- методологических исследований (Кайль Я. Я., Коломыцева М.А.) мы считаем, что в содержании коммуникативного пространства социума на уровне муниципальном необходимо включение аксиологического, когнитивного, и в идеале- праксиологического компонентов. С одной стороны- это компоненты, взаимодополняющие друг друга, с другой- уровни организации управления. Когнитивный компонент отвечает за систему и объем знаний, которыми необходимо владеть управленцам в информационном поле социума, аксиологический отражает ценности, ориентиры и приоритеты размещения информации-ее содержания и направленности в СМИ, общении управленцев с социальными институтами и населением. Практиологический компонент объединяет два предыдущих и характеризует реализацию информационно- коммуникационных компетенций в управлении муниципальным образованием.

В качестве основных выводов возможно определить следующее:

- важное значение имеет информационная и компьютерная грамотность специалистов в области управления- не только на уровне пользователей мессенджеров и социальных сетей, но также с возможностью размещать информацию, собирать и анализировать материал, раз-

мещаемый жителями в официальных (газета, телевидение, радио) и неофициальных (соц. сети, блоги, мессенджеры) СМИ.

- особое внимание необходимо уделить специфической компетентности муниципальных служащих в области информационных технологий «как системы знаний и умений, необходимых для ведения эффективной управленческой деятельности». [4,с.56]

Рассматриваемая структура управления муниципальными образованиями в контексте информационно- коммуникативного пространства оптимальна для разработки дорожной карты или муниципальной программы инновационных технологий управления с учетом информатизации и цифровых тенденций развития социума. Современные технологии управления в муниципалитете должны учитывать и то, что «стратегия ценностно-процессуального обновления воспитания состоит в поисках путей системного разрешения социальных проблем» [9,с.47]. Основной контингент управленцев в муниципальных образованиях должен обладать как узкоспециальными, профильными компетенциями, так и междотраслевыми –управленческими, информационно- коммуникативными, проектными. «Важно также отметить еще одну отличительную особенность в управлении персоналом в органах местного самоуправления – конкурсная основа замещения вакантных должностей» [2,с.48]. Поэтому профессиональной необходимостью является формирование мотивации профессионального самосовершенствования специалистов, развитие междотраслевых компетенций. Рекомендации касаются личностной и профессиональной включенности специалистов в систему информатизации, способствуют расширению сфер коммуникации не только на уровне административно- управленческого аппарата, но и в разных социальных институтах муниципалитета.

В качестве основного вывода можно определить, что в современной модели управления в муниципалитетах необходимо смещать акцент на тенденции развития социокультурной жизни общества, эффективные технологии сбора и транслиро-

вания информации из административного аппарата в различные социальные институты и к населению, а также уделять внимание коммуникативным компетенциям, знаниям основ связей с общественностью и владению компьютерно-информационными навыками.

Технология совершенствования управленческих функций специалистов, работающих в муниципальных образованиях должна представлять собой, с одной сто-

роны, четко структурированную модель с определенными элементами, с другой-вариативные компоненты, которые позволяют менять содержание, стиль изложения информационных сообщений как инструментов управления в муниципалитете. Работа в информационном поле социума интегрирует в себе совокупность узкоспециализированных, межотраслевых и универсальных компетенций муниципальных служащих.

Список источников:

1. Аكوпова Татьяна Сергеевна Муниципалитет как субъект управления непрерывным образованием // Ярославский педагогический вестник. 2017. №6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalitet-kak-subekt-upravleniya-nepreryvnyy-obrazovaniem> (дата обращения: 28.04.2021).
2. Боровкова Анна Александровна ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ // Вестник науки и образования. 2020. №24-1 (102). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-upravleniya-personalom-v-organah-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 28.04.2021).
3. Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2016 – 128 с.
4. Грязнова Елена Владимировна Модель информационной культуры управления образованием муниципалитета: предупреждение рисков неэффективного использования достижений информатизации // Вестник Мининского университета. 2018. №2 (23). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/model-informatsionnoy-kultury-upravleniya-obrazovaniem-munitsipaliteta-preduprezhdenie-riskov-neeftivnogo-ispolzovaniya> (дата обращения: 28.04.2021).
5. Зотов Владимир Борисович, Бронников Иван Алексеевич Информационно-коммуникационные технологии - лейтмотив городского управления // Власть. 2015. №11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/informatsionno-kommunikatsionnye-tehnologii-leytmotiv-gorodskogo-upravleniya> (дата обращения: 28.04.2021).
6. Зотов, В. Б. Управление проектами (системами), как инструмент повышения эффективности муниципального управления / В. Б. Зотов, А. С. Никулин // Муниципальная академия. – 2020. – № 3. – С. 95-100.
7. Кайль Яков Яковлевич, Епинина Вероника Сергеевна, Ламзин Роман Михайлович Основные тенденции и проблемы развития GR-менеджмента // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2017. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovnye-tendentsii-i-problemy-razvitiya-gr-menedzhmenta> (дата обращения: 28.04.2021).
8. Прыткова Е. С., Щеголева Э. Н. Совершенствование системы муниципального управления сферой образования // Oeconomia et Jus. 2020. №2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-sistemy-munitsipalnogo-upravleniya-sferoy-obrazovaniya> (дата обращения: 23.04.2021).
9. Фиофанова Ольга Александровна Управление проектированием воспитательного пространства муниципалитета // Вестник Московского университета. Серия 20. Педагогическое образование. 2008. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-proektirovaniem-vospitatelnogo-prostranstva-munitsipaliteta> (дата обращения: 28.04.2021).

References:

1. Akopova Tatyana Sergeevna Municipality as a subject of continuing education management // Yaroslavl Pedagogical Bulletin. 2017. No. 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/munitsipalitet-kak-subekt-upravleniya-nepreryvnyy-obrazovaniem> (accessed: 28.04.2021).
2. Borovkova Anna Aleksandrovna OSOBNOSTI UPRAVLENIYA HRVOM V ORGANOV LOCAL SELF-GOVERNMENT [FEATURES OF PERSONNEL MANAGEMENT IN LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES]. Vestnik nauki i obrazovaniya [Bulletin of Science and Education]. 2020. №24-1 (102). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-upravleniya-personalom-v-organah-mestnogo-samoupravleniya> (accessed: 28.04.2021).
3. Byalkina T. M. Competence of local self-government: problems of theory and legal regulation. Voronezh, 2016-128 p.
4. Gryaznova Elena Vladimirovna Model of information culture of municipal education management: prevention of risks of inefficient use of informatization achievements // Vestnik Mininskogo universiteta. 2018. No. 2 (23). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/model-informatsionnoy-kultury-upravleniya-obrazovaniem-munitsipaliteta-preduprezhdenie-riskov-neeftivnogo-ispolzovaniya> (accessed: 28.04.2021).
5. Zotov Vladimir Borisovich, Bronnikov Ivan Alekseevich Information and communication technologies-the leitmotif of urban management. 2015. No. 11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/informatsionno-kommunikatsionnye-tehnologii-leytmotiv-gorodskogo-upravleniya> (accessed: 28.04.2021).
6. Zotov, V. B. Project management (systems), as a tool for improving the efficiency of municipal management / V. B. Zotov, A. S. Nikulin // Municipal Academy. - 2020. - no. 3. - p. 95-100.
7. Kail Ya. Ya., Lamzin R. M., Epinina V. S. GR-management: realities and prospects of development // Fundamental Research, 2016. no. 9-3 p. 597-600
8. Prytkova E. S., Shchegoleva E. N. Improving the system of municipal management of the sphere of education // Oeconomia et Jus. 2020. No. 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovershenstvovanie-sistemy-munitsipalnogo-upravleniya-sferoy-obrazovaniya> (accessed: 23.04.2021).
9. Fiofanova Olga Aleksandrovna Management of the design of the educational space of the municipality // Bulletin of the Moscow University. Series 20. Pedagogical education. 2008. No. 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-proektirovaniem-vospitatelnogo-prostranstva-munitsipaliteta> (accessed: 28.04.2021).

УДК 352.07

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_156

Цифровизация собственности (региональные особенности)

Digitalization of property (regional features)



Евгений Викторович Рожков

ФГБОУ ВО "Уральский государственный экономический университет", соискатель кафедры экономики предприятий, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта/ Народной Воли, д. 62/45, SPIN-код: 2920-7905, Author ID: 421671, ORCID ID - 0000-0002-0886-5928, e-mail: rozhckov@pochtobank.ru

Evgeniy V. Rozhkov

FSBOU VO "Ural State Economic University," applicant of the Department of Enterprise Economics, Russia, Yekaterinburg, st. March 8/Narodnaya Volya, d. 62/45, SPIN-code: 2920-7905, Author ID: 421671, ORCID ID - 0000-0002-0886-5928, e-mail: rozhckov@pochtobank.ru

Аннотация.

В статье автором рассмотрена возможность реализации процессов цифровизации имущества на уровне региона. Описание некоторых основ управления собственностью в регионе потребовалось чтобы можно было думать, что результатом согласованного использования распределённого государственного имущества являются дополнительные доходы и социальные эффекты.

Ключевые слова.

Цифровизация, регион, имущество, край, собственность, увеличение стоимости, инвестиции, эффективность.

Abstract.

In the article, the author considered the possibility of implementing processes of digitalization of property at the regional level. The description of some of the foundations of property management in the region was necessary so that one could think that the result of the coordinated use of distributed state property is additional income and social effects.

Keywords.

Digitalization, region, property, the edge, property, increase in value, investment, efficiency.

В современных условиях экономического развития в нашей стране не последнюю роль имеет государственная и муниципальная собственность, а также порядок управления ею. В соответствии с федеральным законодательством в региональной собственности могут находиться: имущество, закреплённое за государственными предприятиями [17]. С учётом, необходимости эффективным управлением собственностью, в новых реалиях, при внедрении информационно - коммуникационных технологий [5, 19] перед учёными ставится вопрос по совершенствованию институциональных изменений [15, 21] и возможности усовершенствования процессов управления применяя цифровизацию.

На региональном уровне отсутствует методика внедрения цифровых платформ по управлению региональной и муниципальной собственностью в рамках одной платформы. Внедрение процессов цифровизации по управлению имуществом в муниципальных образованиях ведётся с разным успехом в соответствии с выделенными бюджетными средствами. В рамках представленной проблематики наиболее актуальной задачей на региональном уровне становится поиск эффективной модели внедрения цифровых технологий по управлению государственной и муниципальной собственностью на единой платформе с равными доступами органов власти региона и муниципалитетов.

Экономика России отстаёт от развития «центральных» стран и обеспечение социально-экономического развития может быть объяснено технологическим отставанием [20]. В настоящее время имеются ограничения в области изыскания рамками сложившейся научной парадигмы [23], исключающей возможность раскрыть причины возникновения экономических коллизий («институциональная ловушка» [1, 2, 3], «провалы рынка и государственного управления» и т.д.) [23].

Многообразный по составу, назначению к использованию, а также и коммерческому потенциалу (его определяет возможность передачи имущества в аренду или приватизации), имущественный ком-

плекс рассматривается органами власти, с одной стороны, в качестве основного источника неналоговых поступлений в бюджеты региона и муниципалитетов, с другой – средства решения большого числа социально значимых вопросов. В связи с чем, эффективность использования государственного и муниципального имущества, как правило, оценивается, во-первых, с позиции извлекаемого дохода, во-вторых, по размеру полученного социального эффекта.

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

Гретченко А. А. предполагает, что сегодняшнее экономическое развитие называют постиндустриальным [6].

Имущественный комплекс на региональном уровне состоит из нескольких категорий. Цифровизация собственности различных категорий имеет свои сложности. Тем не менее, в различных публикациях, цифровизация по-разному влияет на социальную жизнь. В научной литературе отмечается, что преимущества, которые доставляет цифровизация описывает возможные улучшения в обществе в будущем [18]. Новое - «цифровое» общество радикально меняет жизнь людей, сферу быта, техническое обеспечение повседневных процессов, способы коммуникации, властные отношения и т.д. [18] и соответственно, меняются возможности в использовании цифровых технологий при получении населением государственных и (или) муниципальных услуг по получению информации, в т.ч. об имуществе (государственной или муниципальной собственности).

В связи с тем, что непосредственно, процессами цифровизации, стали заниматься в последние два десятилетия, сле-

довательно к этим вопросам нет научно-исторического подхода, а на сегодняшнем этапе исследования, эти идеи изучались, такими учёными как: Богданов В. С. [4], Мамбетоморов А. А. [11], Митрофанова И. В. [13] и другими.

В частности, Михеенко О. В. отмечает, что реализация программы цифровизации в нашей стране способствует взаимодействию государства, бизнеса, учёных и общества [14]. Казанцева Н. В. и Милькина И. В., считают, что наиболее важные направления управления в условиях цифровизации, должны касаться систем городского управления [10].

За несколько лет интернет-пространство всё больше стало охватывать территорию нашей страны, тем не менее, по-прежнему сохраняется значительный разрыв по уровню проникновения глобальной сети в различных регионах. На разви-

тие Интернета и охвата территорий влияет много условий, в т.ч. климатические условия, препятствующие установлению приёма интернет - сигнала [8].

Проводя анализ внедрения процессов цифровизации в регионах, приведём в пример данные по Пермскому краю.

На 01 января 2020 года в Пермском крае, по данным Территориального органа Федеральной службы насчитывалось 62384 организаций, из них: в государственной собственности - 1235 (1,98 %), в муниципальной собственности 3126 (5,01 %), а 55027 организаций в частной собственности (88,2 %).

Кроме того, следует отметить, что денежные средства, которые выделяются на различные научные исследования реализуются и государственных организациях и в частных компаниях (число таких компаний представлено в табл. 1).

Таблица 1.

Число организаций, выполняющих научные исследования* [22]

Регион	Число организаций, выполняющих научные исследования				
	2014	2015	2016	2017	2018
Пермский край	44	71	68	65	66

* Источник: Составлено по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю [22].

Как видно по данным, представленных в таблице 1, в последние годы (2016, 2017 и 2018) роста количества организаций в Пермском крае, занимающихся научными исследованиями не растёт. В 2018 году, количество таких организаций снизилось по сравнению с 2017 годом на 1 ор-

ганизацию, по сравнению с 2016 годом на 2 организации (- 2,94 %), по сравнению с 2015 годом на 5 организаций (- 7 %).

В процентном отношении (%%) организации Пермского края, использующие информационные и коммуникационные технологии представлены в табл. 2:

Таблица 2.

Использование информационных и коммуникационных технологий
(в %% от общего числа исследуемых организаций Пермского края) [22]

№ п/п	Показатели организаций, использующие	2016	2017	2018	2019
1	персональные компьютеры	94,5	92,5	95,2	93,3
2	серверы	49,9	48,6	55,8	57,6
3	локальные вычислительные сети	64,4	60,2	64,8	66,7

* Источник: Составлено по данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю [22].

Как видно по данным, представленных в таблице 2, в % отношении количества организаций Пермского края использующих современные технологии позволяющих реализовать процессы по цифровизации

собственности, год от года растёт, или остаётся на достаточно высоком уровне. Исключением является такой показатель, как использование сервера (от 49,9 % в 2016 году, до 57,6 % в 2019 году), которые исполь-

зуются в государственных и муниципальных организациях, а также в крупных частных компаниях, а таких в регионе меньшинство.

Как принято считать, наличие компьютеров и доступа к интернету в государственных, муниципальных и частных компаниях и организациях не достаточно для того, чтобы реализовать федеральные национальные проекты по цифровизации собственности, для этого необходимы соответствующее программы на определённых цифровых платформах.

Например, показатели по применению специальных программных средств в организациях Пермского края, год от года увеличиваются (в 2019 году (87,5 %) на 2 % больше, чем в 2017 году (85,5%)), в т.ч. программ, используемых для решения организационных, управленческих и экономических задач в 2019 году (59,9%) на 0,6 % больше, чем в 2018 году (59,3 %), и на 4,9 % больше, чем в 2017 году (55%), а используемые электронно-справочные системы, в 2019 году (60,3%) на 0,5 % больше, чем в 2018 году (59,8%), и на 5,2 % больше, чем в 2017 году (55,1%).

Опыт управления государственной собственностью показывает, что сегодня невозможно полноценно управлять собственностью без наличия информационных технологий и автоматизированных систем управления (в земельно-имущественных отношениях и т.д.) [16].

На реализацию нацпроекта Цифровая экономика до 2024 года планируется потратить 1,8 трлн. руб. [12].

Принято считать, что цифровизация собственности в регионах позволит преобразовать потоки аналоговых данных в цифру и перевести имеющиеся коммуникации в компьютерные технологии - это будет первым шагом к достижению цели, далее, необходимо будет завершить автоматизацию всех процессов (в инфраструктуре), и обеспечить современным оборудованием с поддержкой цифровых технологий [7].

Соответственно, при реализации цифровой трансформации должен быть положительный результат, к которому можно отнести повышение удовлетворённости граждан государственными услугами [9], уход от избыточной административной нагрузки на индивидуальных предпринимателей в рамках контрольно-надзорной деятельности и т.д.

Выводы

Реализация процессов по цифровизации собственности будет способствовать увеличению инвестиций за счёт привлечения внешних инвесторов и соответственно, цифровые платформы, которые будут использоваться органами власти и частным бизнесом должны иметь целый ряд инновационных моделей, чтобы быть жизнеспособными. Использование инновационной платформы способствует созданию среды для разработчиков и производителей контента, для приложений и программного обеспечения. Распространение цифровых данных и платформ может использоваться для целей развития и решения проблем муниципальных образований и регионов, а именно, для повышения стоимости собственности, которая в свою очередь приведёт к увеличению поступления денежных средств в местный бюджет и потребители муниципальных услуг будут получать услуги более быстрее и без посредников.

Задачей «Цифровой экономики» до 2024 года является формирование информационной инфраструктуры, увеличение рабочих мощностей серверного оборудования и объёмов систем хранения данных, обеспечение прозрачности процессов учёта и распоряжения имуществом (на муниципальном и региональном уровнях). В итоге, цифровизация собственности приведёт к увеличению её стоимости и улучшению использования в регионе с экономической точки зрения.

Список источников:

1. Абеян А.С., Аксаев Ф.Э. Россия, модернизация экономики и институциональные ловушки: структурные и институциональные императивы модернизации экономики России // Научно-практический журнал «Российское предпринимательство». - 2010. - № 8-2. - С. 13 - 19.
2. Балацкий Е.В. Институциональные и технологические ловушки: анализ идей // Журнал экономической теории. - 2012. - № 2. - С. 48 - 63.
3. Балацкий Е.В. Функциональные свойства институциональных ловушек // Экономика и математические методы - 2002. - Т. 38. - № 3. - С. 54 - 72.
4. Богданов В. С. Организационно - методологические аспекты дистанционного исследования проблем цифровизации регионов с различным уровнем социокультурной модернизации // Часть 2. Социологическая наука и социальная практика. - 2020. - Т. 8. - № 1. С. 131 - 149. DOI: 10.19181/snsp. 2020.8.1.7100.
5. Болотов А. М. Развитие информационных и коммуникационных технологий в Пермском крае как предпосылка формирования цифровой экономики // Современная торговля: теория, практика, инновации. Материалы IX всероссийской (с международным участием) научно - практической конференции. Пермь. - 2020. - С. 3 - 9.
6. Гретченко А. А. Сущность цифровой экономики, генезис понятия «цифровая экономика» в предпосылки её формирования в России // Научно-аналитический журнал «Наука и практика Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова». - 2018. - Том 10. - № 3(31). - С. 23 - 37.
7. Григорьева В. В. Управление ТЭК и ЖКХ городской агломерации как метасистемой на базе ключевых технологий цифровой экономики // STUDENT RESEARCH Сборник статей III Международного научно-практического конкурса. Пенза. - 2018. - С. 121 - 124.
8. Головчин М. А. Влияние интернет - активности на жизнь в эпоху цифровизации общества и экономики: на данных регионального исследования // Актуальные проблемы экономики и права. - 2019. - Т. 13. - № 3. - С. 1356 - 1369. DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.13.2019.3.1356-1369>.
9. Зотов В.Б., Голованов В.И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти // Научный информационно-аналитический журнал Муниципальная академия. - 2018. - № 51. - С. 57 - 61.
10. Казанцева Н. В., Милькина И. В. Проблемы формирования муниципальной имущественной политики в условиях цифровизации // Муниципальная академия. - 2019. - № 2. - С. 89 - 93.
11. Мамбетоморов А. А., Алмасбекова Ж. О. Цифровые технологии как фактор формирования информационной среды новой экономики // Наука и инновационные технологии. - 2020. - № 15 (15). - С. 138 - 143.
12. Минапова Р. Я. Целевые ориентиры и актуальные направления реализации национального проекта «цифровая экономика» в России // Вестник Российского университета кооперации. - 2020. - № 1(39). - С. 60 - 63.
13. Митрофанова И. В., Иншакова Е. И., Рябова И. А., Щербина А. Б. Цифровизация социоэкономического комплекса южного

федерального округа: первые итоги реализации национальной программы // Региональная экономика. Юг России. - 2019. - Т. 7. - № 4. - С. 70 - 87.

14. Михеенко О. В. Цифровизация как основа развития экономики России // Вызовы цифровой экономики: условия, ключевые институты, инфраструктура: сборник статей I Всероссийской научно-практической конференции (г. Брянск, 21 - 28 марта 2018 г.). Брянск: Брян. гос. инженерно-технол. ун-т., - 2018. - С. 36 - 39.
15. Мокроносов А. Г., Анисимов А. В. Совершенствование институциональной среды стратегического проектирования нематериальных активов территории // Труды ВЭО России. - 2019. - Т. 215. - № 1. - С. 239 - 263.
16. Новиков С. Н. Использование информационных технологий в сфере управления муниципальным имуществом // Информатика и прикладная математика. - 2017. - № 23. - С. 70 - 74.
17. Рожков Е.В. Экономическая оценка планов приватизации государственного имущества Пермского края // Вестник Пермского университета. Сер. «Экономика» = Perm University Herald. Economy. - 2016. - № 2 (29). - С. 145 - 156. doi: 10.17072/1994-9960-2016-2-145-156
18. Рыбаков Н. С. О смысле цифровизации. ГАНЗА: ДЕЛОВОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО КАК РЕСУРС УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ // Материалы Международной научной конференции. Псков, 21 - 23 мая - 2019. - С. 219 - 225.
19. Сердюкова О. А. Цифровая экономика Пермского края: состояние и перспективы развития // Экономика и бизнес: теория и практика. - 2019. - № 8. - С. 138 - 144.
20. Слесаренко Е. В. Структурная модернизация как основа прогрессивного и безопасного социально-экономического развития российской экономики // Актуальные проблемы экономики и права. - 2019. - Т. 13. - № 1. - С. 993 - 1006. DOI:<http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.13.2019.1.993-1006>.
21. Смышляев В. А., Яреско И. И. Институциональные изменения экономики современной России: теория, реалии, результаты // Современная экономика: проблемы и решения. - 2017. - № 1 (85). - С. 122 - 128.
22. Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Пермскому краю. - 2020. - 358 с.
23. Яковлев А.А., Яковлев А.В. Пути разрешения системного кризиса в экономической теории // Актуальные проблемы экономики и права. - 2019. - Т. 13. - № 1. - С. 923 - 934.

References:

1. Abelyan A.S. Russia, economic modernization and institutional traps: structural and institutional imperatives of the modernization of the Russian economy/A.S. Abelyan, F.E. Aksayev, Nauchno-prakticheski zhurnal "Rossiskoe predprinimatelstvo". - 2010. - No. 8-2. - pp. 13 - 19. (in Russ).
2. Balatsky E.V. Institutional and Technological Traps: Analysis of Ideas, Zhurnal ekonomicheskoi teorii. - 2012. - № 2. - pp. 48 - 63. (in Russ).
3. Balatsky E.V. Functional properties of institutional traps, Ekonomika i matematicheskie metody. - 2002. - Vol. 38. - No. 3. - pp. 54 - 72. (in Russ).
4. Bogdanov V. S. Organizational and methodological aspects of remote research of the problems of digitalization of regions with various levels of socio-cultural modernization, Chast 2. Sotsiologicheskaya

- nauka i sotsialnaia praktika. - 2020. - T. 8. - No. 1. - pp. 131 - 149. DOI: 10.19181/snsp.2020.8.1.7100.
5. Bolotov A.M. The development of information and communication technologies in the Perm Territory as a prerequisite for the formation of a digital economy, *Sovremennaiia torgovlia: teoriia, praktika, innovatsii. Materialy IX vserossiskoi (s mezhdunarodnym uchastiem) nauchno – prakticheskoi konferentsii*. Perm. - 2020. - pp. 3 - 9. (in Russ).
6. Gretchenko A. A. The essence of the digital economy, the genesis of the concept of "digital economy" as a prerequisite for its formation in Russia, *Nauchno-analiticheski zhurnal "Nauka i praktika Rossiiskogo ekonomicheskogo universiteta im. G. V. Plekhanova"*. - 2018. - Volume 10. - No. 3 (31). - pp. 23 - 37. (in Russ).
7. Grigorieva V.V. Management of the fuel and energy complex and housing and communal services of the city agglomeration as a meta-system based on key technologies of the digital economy, *STUDENT RESEARCH Sbornik statei III Mezhdunarodnogo nauchno-prakticheskogo konkursa*. Penza. - 2018. - pp. 121 - 124. (in Russ).
8. Golovchin M. A. The impact of Internet activity on life in the era of digitalization of society and the economy: on regional research data, *Aktualnye problem ekonomiki i prava*. - 2019. - Vol. 13. - no. 3. - pp. 1356-1369. (in Russ). DOI: <http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.13.2019.3.1356-1369>.
9. Zotov V.B., Golovanov V.I. Problems of financial support in municipalities and directions of increasing the level of independence of local authorities//Scientific information and analytical journal Municipal Academy. 2018. №. 2. S. 57 - 61. (In Russ).
10. Kazantseva N.V., Milkina I.V. Problems of the formation of municipal property policy in the conditions of digitalization, *Munitsipalnaia akademiia*. - 2019. - No. 2. - pp. 89 - 93. (in Russ).
11. Mambetomarov A. A., Almasbekova J. O. Digital technologies as a factor in the formation of the information environment of the new economy, *Nauka i innovatsionnye tekhnologii*. - 2020. - No. 15 (15). - pp. 138 - 143. (in Russ).
12. Minapova R. Ya. Target guidelines and current areas of implementation of the national project "digital economy" in Russia, *Vestnik Rossiiskogo universiteta kooperatsii*. - 2020. - No. 1(39). - pp. 60 - 63. (in Russ).
13. Mitrofanova I.V., Inshakova E.I., Ryabova I.A., Shcherbin A.B. Digitalization of the social and economic complex of the southern federal district: the first results of the implementation of the national program., *Regionalnaia ekonomika. Ug Rossii*. - 2019. - Vol. 7. - no. 4. - pp. 70 - 87. (in Russ).
14. Mikheenko O. V. Digitalization as the basis for the development of the Russian economy, *Vyzovy tsifrovoi ekonomiki: uslovia, kluchevye instituty, infrastruktura: sbornik statei I Vserossiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii (g. Briansk, 21 – 28 marta 2018 g.)*. Briansk: Brian. gos. inzhenerno-tekhrol. un-t., - 2018. - pp. 36 - 39. (in Russ).
15. Sputronosov A. G., Anisimov A. V. Improvement of the institutional environment for the strategic design of intangible assets of the territory, *Trudy VEO Rossii*. - 2019. - T. 215. - No. 1. - pp. 239 - 263. (in Russ).
16. Novikov S. N. The use of information technologies in the field of municipal property management, *Informatika i prikladnaia matematika*. - 2017. - No. 23. - pp. 70-74. (in Russ).
17. Rozhkov E.V. Economic assessment of plans for the privatization of state property of the Perm Territory, *Vestnik Permskogo universiteta. Ser. "Ekonomika" = Perm University Herald. Economy*. - 2016. - No. 2 (29). - pp. 145 - 156. (in Russ). doi: 10.17072/1994-9960-2016-2-145-156.
18. Rybakov N. S. On the meaning of digitalization. HANSA: BUSINESS COOPERATION AS A RESOURCE FOR SUSTAINABLE ECONOMIC DEVELOPMENT, *Materialy Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii*. Pskov, May 21-23, - 2019. - pp. 219 - 225. (in Russ).
19. Serdyukova O. A. Digital economy of the Perm Territory: state and development prospects, *Ekonomika i biznes: teoriia i praktika*. - 2019. - No. 8. - pp. 138 - 144. (in Russ).
20. Slesarenko E.V. Structural modernization as the basis for the progressive and safe socio-economic development of the Russian economy, *Aktualnye problem ekonomiki i prava*. - 2019. - T. 13. - no. 1. - pp. 993 - 1006. (in Russ). DOI:<http://dx.doi.org/10.21202/1993-047X.13.2019.1.993-1006>.
21. Smyshlyaev V. A., Yaresko I. I. Institutional changes in the economy of modern Russia: theory, realities, results, *Sovremennaiia ekonomika: problemy i reshenia*. - 2017. - No. 1 (85). - pp. 122 - 128. (in Russ).
22. Territorial body of the Federal State Statistics Service for the Perm Territory. - 2020. - 358 P. (in Russ).
23. Yakovlev A.A., Yakovlev A.V. Ways to solve the systemic crisis in economic theory, *Aktualnye problem ekonomika i prava*. - 2019. - T. 13. - no. 1. - pp. 923 - 934. (in Russ).

УДК 332.024

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_162

Совершенствование механизмов управления экологической ситуацией в Республике Крым в преддверии туристского сезона 2021 года

Improving the mechanisms for managing the environmental situation in the Republic of Crimea on the eve of the 2021 tourist season



Владимир Иванович Голованов

ФГБОУ Российский государственный гуманитарный университет, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, академик РМА, МАИ, РАЕН, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9317-3311>, SPIN-код: 6211-0178, AuthorID: 768379, Россия, Москва, e-mail: golovanov52@rambler.ru

Vladimir I. Golovanov

FSBEI Russian State University for the Humanities, Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of State and Municipal Administration, Academician of the RMA, MAI, RAEN, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9317-3311>, SPIN code: 6211-0178, AuthorID: 768379, Russia, Moscow, e-mail: golovanov52@rambler.ru



Анна Юльевна Анфимова

АНО ВО Московский международный университет, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4402-8323>, SPIN-код: 1087-8197, AuthorID: 690627, Россия, Москва, e-mail: ladyannstyle@mail.ru

Anna Yu. Anfimova

ANO VO Moscow international University, associate Professor, associate Professor of the Department of state and municipal administration, candidate of economic Sciences, ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4402-8323>, SPIN-code: 1087-8197, AuthorID: 690627, Russia, Moscow, e-mail: ladyannstyle@mail.ru



Надежда Федоровна Мельниченко

АНО ВО Московский международный университет, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, кандидат экономических наук. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0054-3163>, SPIN-код: 4610-8600, AuthorID: 710618. Россия, г. Москва, e-mail: n.melnichenko@mmu.ru

Nadezhda F. Melnichenko

ANO VO Moscow international University, associate Professor, head of the Department of state and municipal administration, candidate of economic Sciences. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0054-3163>, SPIN-code: 4610-8600, AuthorID: 710618Russia, Moscow, e-mail: n.melnichenko@mmu.ru

Аннотация.

Рассмотрены вопросы совершенствования управления экологической ситуацией в республике Крым в преддверии нового курортного сезона; проанализированы проблемы водоотведения в республике и экологические угрозы. Даны рекомендации по управлению экологией в жилищно-коммунальной сфере и мерам поддержки малого бизнеса в туристической отрасли республики.

Ключевые слова.

Экология, Республика Крым, внутренний туризм, качество отдыха, управление регионом, водоотведение.

Abstract.

The issues of improving the management of the environmental situation in the Republic of Crimea on the eve of the new holiday season are considered; the problems of water disposal in the republic and environmental threats are analyzed. Recommendations on environmental management in the housing and utilities sector and measures to support small businesses in the tourism industry of the republic are given.

Keywords.

Ecology, Republic of Crimea, domestic tourism, quality of recreation, regional management, water disposal.

В преддверии начала высокого туристского сезона в республике Крым всё большее беспокойство граждан и общест-венности вызывает экологическое состояние курортов в регионе. Пандемия, разразившаяся во всём мире в прошлом году, вызвала нарушение международных путей сообщения. Многие курорты, востребо-ванные российскими гражданами, не принимают туристов. В связи с чем, российские черноморские курорты вновь ожидают летом 2021 года повышенный туристический поток. Между тем экологическая обстановка в регионах, особенно в Крыму, крайне серьёзная[1]. Несколько проблем региона напрямую зависят от величины туристского потока.

1. Энергоснабжение.
2. Водоснабжение.
3. Водоотведение (канализация).

Если в некурортный сезон полуострова проблемы не очень ощущаются, то с наплывом туристов перебои в энергоснабжении и водоснабжении явление регуляр-

ное, даже не в курортных городах.

Первые две обозначенные проблемы постепенно решаются, с третьей – всё значительно хуже. Износ канализационных сетей полуострова составляет практически 100% почти во всех курортных городах[2]. Строительство новых очистных сооружений задерживается, о чём не однократно отмечалось в средствах массовой информации. Из запланированных 30-ти канализационно-очистных сооружений (КОС) построен только один[3]. Остальные строятся, и сдача объектов намечена не период 2022-2024 гг[4]. Слив канализационных стоков в туристский сезон вырастает в разы[5]. Большинство частных отелей и пансионатов не имеют своих очистных сооружений и сливают стоки прямо в море в прибрежной зоне[6]. Городские канализационные трубы, выводящие стоки глубоко в море практически все изношены и повреждены. При повышении населения полуострова в летний сезон в море попадет огромная масса неочищенных

фекалий и химических веществ, что создаёт прямую угрозу здоровью граждан, купающихся в море, особенно детей. Республика из некогда «Всесоюзной здравницы» рискует превратиться в рассадник инфекций, поскольку с повышением температуры воздуха выше 25 градусов по Цельсию бактерии начинают активно размножаться. Такая ситуация не может не беспокоить государственные органы власти[7]. Правительство страны и полуострова принимают экстренные меры по ремонту и строительству новых канализационно-очистных сооружений. Однако эти мероприятия рассчитаны не на один год, а в летний сезон 2021 года Крым ожидает 10-ти миллионный поток туристов, что на 20% выше прошлогоднего прогноза. Сезонное повышение в разы потребления воды и водоотведения представляет огромную угрозу экологии региона.

Ситуация усугубляется, начавшимся в Крыму после присоединения полуострова в 2014 году к Российской Федерации, массовым жилым строительством. Девелоперы, первыми пришедшие во вновь присоединившийся регион, спешат осваивать все возможные территории, и в первую очередь, прибрежные зоны. Массовое жилищное строительство идёт в Ялте, Севастополе, Евпатории, а также в столице региона – г. Симферополе. Общая площадь построенных многоквартирных жилых домов в регионе составила: в 2020 году 202385 м², в январе-марте 2021 года - 38205 м². Текущий объём профессионального строительства (данные на октябрь 2020 г.) составляет 125 строящихся многоквартирных здания общим объёмом - 745 955 м², что на 6,6% выше прошлогоднего. Из них 114 домов – 84,2% составляют многоквартирные дома, 11 зданий – апартаменты[8]. То есть большинство домов строятся для постоянного проживания. Несмотря на сейсмичность полуострова, высотность новостроек зачастую превышает стандартные для этого региона девять этажей, что, безусловно, скажется на плотности населения в дальнейшем после сдачи объектов в эксплуатацию[9]. Строится не столько апартаментное жильё, сколько многоквартирное, что означает увеличе-

ние в дальнейшем населения полуострова. Большая часть объектов массового строительства подсоединяется к уже имеющимся изношенным городским канализационно-очистным сооружениям, увеличивая канализационные выбросы в море. Также добавляет проблем частный сектор, где около 190 тысяч домовладений не имеют централизованного водоотведения, т.е. пользуются выгребными ямами, которые, в свою очередь, загрязняют почвы[10].

В 2019 году в Крыму уже были эпидемиологические всплески кишечных заболеваний[11]. Пляжи закрывали из-за обнаруженных холерных палочек и энтерококка[12]. В Севастополе экологи отмечали гибель некоторых видов морских обитателей. Ситуация в городе отягчается утечками дизельного топлива с кораблей, на которые не вовремя реагируют спецслужбы[13]. Периодически фиксируется гибель дельфинов, которые страдают от вирусов и загрязнения прибрежных вод[14]. В 2017 г. не далеко от Севастополя был массовый выброс на берег морских ершей в районе посёлка Кача[15].

Кроме многоэтажного строительства в последствие пандемии активизировалось строительство индивидуальное, которое в 2020-м году составило 75% от общего объёма строительства. Люди в страхе за свою жизнь и за своих близких стараются переехать из крупных городов в малые населённые пункты. В летний период многие приобретают дачи на южном побережье страны. Такие группы населения на полуострове именуют временно проживающими. Законодательство республики жёстко регулирует обустройство автономных систем канализации в частных домах. Здесь важную роль играют контрольные меры, поскольку массовое индивидуальное строительство в прибрежной зоне также несёт определённые экологические риски. И если с обустройством частных септиков в регионе ситуация находится под контролем, то обустройство канализационных сетей в многоэтажном строительстве и частных гостиницах и пансионатах зачастую остаются бесконтрольными.

Авторами выделены несколько проблем при строительстве автономных

систем канализации в многоэтажном строительстве и частных гостиницах и пансионатах:

1. Подключение официально к городским сетям, которые зачастую практически изношены.
2. Сложность обустройства автономной канализации из-за особенности грунта, например, в скальных породах.
3. Дороговизна обустройства автономной канализации или периодического обслуживания ассенизаторными машинами.
4. Отсутствие земельных участков для обустройства фильтрационного поля.
5. Устаревшее коллекторное оборудование в бывших советских пансионатах и санаториях.
6. Нежелание вкладывать деньги в дорогостоящее строительство.

Также отдельно важно выделить проблему недобросовестного выполнения ассенизаторских услуг, когда откаченные объёмы нечистот не довозятся до полей фильтрации, а сливаются в реки или ближайшие коллекторы[16]. Даже в Симферополе до очистных сооружений довозили не более 3,5% нечистот[17].

Все перечисленные проблемы, как следствие, приводят, либо к переполнению имеющихся устаревших городских канализационных сетей, либо к незаконному прокладыванию канализационных труб с выходом стоков в море прямо у береговой линии. Последствия обоих вариантов были описаны выше.

Проблемы можно условно подразделить на объективные и субъективные. К объективным проблемам обустройства КОС можно отнести сложности рельефа и скалистые грунты, когда малые и средние предприятия и домохозяйства не могут построить септики в виду дороговизны их обустройства. Здесь важна помощь государства. Все остальные проблемы относятся к субъективным и требуют своевременного принятия управленческих решений[18].

Для решения вышеуказанных проблем авторы публикации предлагают следующие меры регулирующего воздействия:

1. Правительству Республики Крым

обязать застройщиков (заказчиков) многоквартирных домов включать в проектную часть строительства микрорайонов обустройство автономной канализации, либо софинансирование модернизации систем городских очистных сооружений. Не разрешать ввод объектов массового жилого строительства в эксплуатацию без вновь построенных или модернизированных полей фильтрации или очистных биостанций.

2. Обязать уже действующим частным отелям и пансионатам, включая гостевые дома, не подключённым к системам городских канализаций, осуществить обустройство автономных систем канализаций (септиков).

3. Предусмотреть в рамках поддержки малого и среднего бизнеса в регионе выделение субсидий и субвенций на обустройство автономных систем канализаций (септиков) для частных отелей, пансионатов и гостевых домов[19].

4. Городским администрациям республики Крым следует пересмотреть разрешительную документацию на строительство с тем, чтобы помимо выделенных участков для строительства микрорайонов и отдельных зданий также могли быть выделены в соответствующих местах участки под очистные станции. Не допускать выдачи разрешения на строительство многоквартирных зданий без соответствующих разрешений и проектирования автономной канализации.

5. Правительству Республики Крым предусмотреть введение дополнительных льгот по налогу на прибыль на размер финансовых средств, потраченных организациями на обустройство автономных систем канализации.

6. Правительству Республики Крым установить льготный тариф на обслуживание ассенизаторными машинами простейших накопительных баков для частных гостиниц и пансионатов, которые не имеют возможности подключиться к городским канализационным сетям или средств на обустройство современной автономной канализации.

7. Правительству Республики Крым установить повышенные штрафные санк-

ции за неисполнение законодательства по водоотведению, в том числе для организаций, организующих услуги по откачке септиков.

8. Комитету по экологическому контролю совместно с Роспотребнадзором усилить контроль за качеством морской воды на курортах Крыма в наступающем сезоне 2021 года.

9. В случае ухудшения качества воды в детских зонах отдыха предусмотреть альтернативные купальни для детей младшего возраста.

10. Усилить пропагандистскую работу среди отдыхающих о недопущении нарушений правил поведения на пляжах и купания в море.

11. Целесообразно перевести обслуживание септиков в муниципальных образованиях из коммерческого сектора в муниципальный. Тарифы устанавливать

на республиканском уровне, как было выполнено с тарифами на общественные туалеты.

12. Каждому муниципальному образованию включить в парк технических машин также ассенизаторскую машину для предоставления муниципальных услуг по водоотведению[20].

13. Для повышения контроля за качеством ассенизаторских услуг, необходимо маркировать каждую машину с онлайн фиксацией всех выездов по заказам, и отслеживанием посредством системы Глонасс (или иной спутниковой системы) маршрута машины, с обязательным входным двойным контролем (он-лайн и под роспись) на диспетчерском пункте у места слива нечистот.

Схема контроля оказания ассенизаторских услуг представлена ниже на рисунке 1.



Рисунок 1. Схема контроля оказания ассенизаторских услуг (составлено авторами)

Также необходимо устанавливать на ассенизаторские машины автономные датчики показаний времени и объёмов загрузки и выгрузки груза. Доступ к показаниям датчиков должен быть только для контролирующих лиц.

Современные технологии переработки сточных вод позволяют очищать канали-

зационные отходы до 95% в частном секторе и до 85% в промышленных объёмах. Это даст дополнительные объёмы воды. Если в сезон 2020 года в Крыму отдыхало около 8 миллионов человек можно посчитать приблизительный объём потребления воды и соответственно водоотведения. Согласно СНИП[21] одно домохозяйство

(квартира или номер в отеле) в среднем потребляет около 200 м³ воды в день, - 6000 м³ в месяц, - 18000 м³ потребления воды за 3 месяца в высокий сезон. Возьмём среднестатистическую семью отдыхающих за три человека, получим около 2,7 млн. потребителей воды для личного пользования. Нетрудно посчитать, что в высокий сезон прошлого года туристы и жители Крыма потребили 48,6 млрд. м³ воды, большая часть которой была слита в море. Это без учёта сферы обслуживания: работа столовых, ресторанов, гостиниц, парикмахерских, прачечных. Если бы все эти стоки перерабатывались современными способами, то Крымский

полуостров в сезон получал бы дополнительно 41,3 млрд. м³ воды. Очищенную воду можно использовать повторно для полива и технических нужд, что особенно важно в условиях дефицита в регионе воды для полива сельхозугодий. В связи с чем, целесообразно поля фильтрации размещать в местах доступных для вторичного использования воды. С помощью современных доступных технологий и методов водосбережения, сельское хозяйство может получить дополнительно 10–50% объёма воды, промышленность — до 40–90%, а жилищно-коммунальное хозяйство — до 30%, причем без ущерба для экономики и качества жизни[22].

Список источников:

1. Зотов В.Б., Милькина И.В. Стратегическое планирование в муниципальном образовании: проблемы и повышение эффективности. Муниципальная Академия № 2/2020, с. 122.
2. Российская газета. 02.07.2019. Рубрика: Экономика. Чтобы море стало чище. [Электронный ресурс] // URL: <https://rg.ru/2019/07/02/reg-ufu/12-glubokovodnyh-vypuskov-kanalizacii-v-more-rekonstruiuiut-v-krymu.html>
3. «Всероссийская канализация»: в Крыму даже лечебная грязь может оказаться фекалиями, смешанными с солью (ВИДЕО) 25 августа 2020. [Электронный ресурс] // URL: <https://newdaynews.ru/crimea/700873.html>
4. Тотальная канализация Крыма: еще семь очистных нашли подрядчика 19:0322.04.2021 РИА Новости Крым: [Электронный ресурс] // URL: <https://crimea.ria.ru/economy/20210422/1119500205/Totalnaya-kanalizatsiya-Kryma-esche-sem-ochistnykh-nashli-podryadchika.html>
5. Крыму увеличивается потребление воды на фоне снижения притока. 26.04.2021. [Электронный ресурс] // URL: <https://newdaynews.ru/crimea/722770.html>
6. Появилась карта «фекальных» курортов Крыма. [Электронный ресурс] // URL: <https://sevastopol.su/news/poyavilas-karta-fekalnyh-kurortov-kryma>
7. Анфимова А.Ю., Рукина И.М. Организационный механизм развития туризма в республике Крым. Микроэкономика. № 3 2018. С. 56-59.
8. Аналитический обзор СТРОИТЕЛЬСТВО ЖИЛЬЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫМИ ЗАСТРОЙЩИКАМИ Республика Крым, октябрь 2020. Стр.4.
9. Крупные стройки в Крыму-2021: кукольный театр, трасса «Таврида» и жилые комплексы. [Электронный ресурс] // URL: https://vsem-podryad.ru/custom/2020-12-18-krupnye_strojki_v_krymu_kukolnyj_teatr_trassa_tavrida/
10. В Крыму почти двести тысяч домов без канализации. 22.03.2021. [Электронный ресурс] // URL: <https://crimeapress.info/v-krymu-pochti-dvesti-tysjach-domov-bez-kanalizacii/>
11. Фекальные ванны: в Чёрное море уже сливают канализационные воды. 24.08.2019. [Электронный ресурс] // URL: <https://klevo.net/fekalnye-vanny-v-chjornoe-more-uzhe-slivajut-kanalizacionnye-vody/>
12. Здравствуй, холера: за год без очистных вода в море у Севастополя ухудшилась в 20 раз. [Электронный ресурс] // URL: <https://primechaniya.ru/sevastopol/stati/zdravstvuj-holera-za-god-bez-ochistnyh-voda-v-more-u-sevastopolya-uhudshilas-v-20-raz>
13. Вторые сутки в Севастополе разворачивается экологическая катастрофа. [Электронный ресурс] // URL: <https://newsland.com/community/8620/content/vtorye-sutki-v-sevastopole-razvorachivaetsia-ekologicheskaja-katastrofa/7384872>
14. В Чёрном море происходит что-то необъяснимое: учёные не могут понять, почему массово гибнут животные. [Электронный ресурс] // URL: <https://taurica.net/268426-V-Chiornom-more-proishodit-chto-to-neob-yasnimoe-uchienye-ne-mogut-ponyat-pochemu-massovo-gibnut-zhivotnye.html>
15. Вести.ру. 15 мая 2017. В Севастополе массово выбросились на берег морские ерши. [Электронный ресурс] // URL: <https://www.vesti.ru/article/1646263>
16. Российская газета. 02.07.2019. Рубрика: Экономика. Чтобы море

- стало чище. [Электронный ресурс] // URL: <https://rg.ru/2019/07/02/reg-ufu/12-glubokovodnyh-vypuskov-kanalizacii-v-more-rekonstruiuiut-v-krymu.html>
17. Наконец-то: в Крыму решили навести порядок с канализацией. 08.02.2021. [Электронный ресурс] // URL: <https://newdaynews.ru/crimea/715871.html>
 18. Анфимова А.Ю., Кирнарская, Голованов В.И., С.В., Савотикова М.А. Управление экологией как фактор повышения качества жизни в регионах. Анализ проблем и перспективы. Муниципальная Академия №2/2019, с. 28-35.
 19. Анфимова А.Ю., Голованов В.И. Совершенствование механизмов поддержки малого бизнеса в курортной сфере в Республике Крым. Муниципальная Академия № 1/2020, с. 196-200.
 20. Анфимова А.Ю., Голованов В.И., Мельниченко Н.Ф. Актуальные проблемы в области жилищно-коммунального хозяйства и пути их решения. Муниципальная Академия № 2/2020, с. 70-77.
 21. СНиП 2.04.01-85* Системы внутреннего холодного и горячего водоснабжения Нормы расхода воды потребителями Приложение 3.
 22. Ученый рассказал, как раз и навсегда можно избавить Крым от дефицита воды. [Электронный ресурс] // URL: <https://riafan.ru/region/svs/1420062-ucheniy-rasskazal-kak-raz-i-navsegda-mozhno-izbavit-krym-ot-deficita-vody>

References:

1. Zotov V. B., Milkina I. V. Strategic planning in municipal education: problems and efficiency improvement. Municipal Academy No. 2/2020, p. 122.
2. Rossiyskaya gazeta. 02.07.2019. Category: Economy. To make the sea cleaner. [Electronic resource] // URL: <https://rg.ru/2019/07/02/reg-ufu/12-glubokovodnyh-vypuskov-kanalizacii-v-more-rekonstruiuiut-v-krymu.html>
3. "All-Russian sewerage": in the Crimea, even therapeutic mud can turn out to be feces mixed with salt (VIDEO) August 25, 2020. [Electronic resource] // URL: <https://newdaynews.ru/crimea/700873.html>
4. Total sewerage of the Crimea: seven more sewage treatment plants found a contractor 19:0322.04.2021 RIA Novosti Crimea: [Electronic resource] // URL: <https://crimea.ria.ru/economy/20210422/1119500205/Totalnaya-kanalizatsiya-Kryma-esche-sem-ochistnykh-nashli-podryadchika.html>
5. Water consumption in Crimea is increasing against the background of a decrease in the inflow. 26.04.2021. [Electronic resource] // URL: <https://newdaynews.ru/crimea/722770.html>
6. A map of the "fecal" resorts of the Crimea has appeared. [Electronic resource] // URL: <https://sevastopol.su/news/poyavilas-karta-fekalnyh-kurortov-kryma>
7. Anfimova A. Yu., Rukina I. M. Organizational mechanism of tourism development in the Republic of Crimea. Microeconomics. No. 3 2018. Pages 56-59.
8. Analytical review HOUSING CONSTRUCTION BY PROFESSIONAL DEVELOPERS Republic of Crimea, October 2020. Page 4.
9. Major construction projects in Crimea-2021: puppet theater, Tavrida highway and residential complexes. [Electronic resource] // URL: https://vsem-podryad.ru/custom/2020-12-18-krupnye_strojki_v_krymu_kukolnyj_teatr_trassa_tavrida/
10. In the Crimea, almost two hundred thousand houses without sew-

erage. 22.03.2021. [Electronic resource] // URL: <https://crimeapress.info/v-krymu-pochti-dvesti-tysjach-domov-bez-kanalizacii/>

11. Fecal baths: sewage water is already being drained into the Black Sea. 24.08.2019. [Electronic resource] // URL: <https://klevo.net/fekalnye-vanny-v-chjornoe-more-uzhe-slivajut-kanalizacionnye-vody/>

12. Hello, cholera: in a year without treatment facilities, the water in the sea near Sevastopol deteriorated 20 times. [Electronic resource] // URL: <https://primechaniya.ru/sevastopol/stati/zdravstvuj-holera-zagod-bez-ochistnyh-voda-v-more-u-sevastopolya-uhudshilas-v-20-raz>

13. For the second day in Sevastopol, an environmental disaster is unfolding. [Electronic resource] // URL: <https://newsland.com/community/8620/content/vtorye-sutki-v-sevastopole-razvorachaetsia-ekologicheskaja-katastrofa/7384872>

14. Something inexplicable is happening in the Black Sea: scientists can't understand why animals are dying en masse. [Electronic resource] // URL: <https://taurica.net/268426-V-Chiornom-more-proishodit-cto-to-neob-yasnimoe-uchienye-ne-mogut-ponyat-pochemu-massovo-gibnut-zhivotnye.html>

15. <url>. May 15, 2017. In Sevastopol, sea ruffs were massively thrown ashore. [Electronic resource] // URL: <https://www.vesti.ru/article/1646263>

16. Rossiyskaya gazeta. 02.07.2019. Category: Economy. To make the sea cleaner. [Electronic resource] // URL: <https://rg.ru/2019/07/02/reg-ufo/12-glubokovodnyh-vypuskov-kanalizacii-v-more-rekonstruiut-v-krymu.html>

17. Finally: in the Crimea, they decided to restore order with the sewage system. 08.02.2021. [Electronic resource] // URL: <https://new-daynews.ru/crimea/715871.html>

18. Anfimova A. Yu., Kirnarskaya, Golovanov V. I., S. V., Savotikova M. A. Environmental management as a factor of improving the quality of life in the regions. Analysis of problems and prospects. Municipal Academy No. 2/2019, pp. 28-35.

19. Anfimova A. Yu., Golovanov V. I. Improving the mechanisms for supporting small businesses in the resort sector in the Republic of Crimea. Municipal Academy No. 1/2020, pp. 196-200.

20. Anfimova A. Yu., Golovanov V. I., Melnichenko N. F. Actual problems in the field of housing and communal services and ways of their solution. Municipal Academy No. 2/2020, pp. 70-77.

21. SNIP2. 04. 01-85* Systems of internal cold and hot water supply Standards of water consumption by consumers Appendix 3.

22. The scientist told how once and for all you can save the Crimea from water scarcity. [Electronic resource] // URL: <https://riafan.ru/region/svs/1420062-uchenyi-rasskazal-kak-raz-i-navsegda-mozhno-izbavit-krym-ot-deficita-vody>

УДК 330

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_170

Оценка эффективности государственного управления природопользованием и охраны окружающей среды в Московской области

Evaluation of the effectiveness of state management of natural resources and environmental protection in the Moscow Region



Роман Евгеньевич Торгашев

ФГБОУ Российский государственный гуманитарный университет, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления, кандидат педагогических наук, AuthorID: 522502, SPIN-code: 9664-5709, Россия, Москва, e-mail: torgre@mail.ru

Roman E. Torgashev

FSBEI Russian State Humanitarian University, associate professor, associate professor of the Department of State and Municipal Administration, candidate of pedagogical sciences, AuthorID: 522502, SPIN-code: 9664-5709, Russia, Moscow, e-mail: torgre@mail.ru



Владимир Иванович Голованов

ФГБОУ Российский государственный гуманитарный университет, доктор экономических наук, профессор, профессор кафедры государственного и муниципального управления, академик РМА, МАИ, РАЕН, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9317-3311>, SPIN-код: 6211-0178, AuthorID: 768379, Россия, Москва, e-mail: golovanov52@rambler.ru

Vladimir I. Golovanov

FSBEI Russian State University for the Humanities, Doctor of Economics, Professor, Professor of the Department of State and Municipal Administration, Academician of the RMA, MAI, RAEN, ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9317-3311>, SPIN code: 6211-0178, AuthorID: 768379, Russia, Moscow, e-mail: golovanov52@rambler.ru

Аннотация.

В настоящей статье приведены результаты исследований авторов по вопросу применения методологии оценки эффективности государственного управления природопользованием и охраны окружающей среды в Московской области. Авторами проведено исследование государственного управления в области охраны окружающей среды в Московской области и разработаны направления ее совершенствования. Научная новизна исследования заключается в анализе состояния, выявлении особенностей и оценке эффективности государственного управления в сфере природопользования и охраны окружающей среды в Московской области, предложении мероприятий по совершенствованию данного процесса в рамках таких перспективных направлений, как повышение качества разработки Государственных программ по улучшению экологической ситуации в Московской области, взаимодействие органов государственной и муниципальной власти по данному вопросу, повышение экологической грамотности населения в муниципальных образованиях.

Ключевые слова.

Оценка, управление природопользованием, регион, охрана окружающей среды, Московская область.

Abstract.

This article presents the results of the authors' research on the application of the methodology for assessing the effectiveness of state management of natural resources and environmental protection in the Moscow region. The authors conducted a study of public administration in the field of environmental protection in the Moscow region and developed directions for its improvement. The scientific novelty of the research consists in the analysis of the state, identification of features and evaluation of the effectiveness of public administration in the field of nature management and environmental protection in the Moscow region, the proposal of measures to improve this process in such promising areas as improving the quality of development of State programs to improve the environmental situation in the Moscow region, interaction between state and municipal authorities on this issue, improving the environmental literacy of the population in municipalities.

Keywords.

Assessment, environmental management, region, environmental protection, Moscow region.

Оценка эффективности государственного управления природопользования и охраны окружающей среды необходима для установления результата и приносимого экологического, социального, экономического и политического эффекта. Если брать широкое понимание понятия «государственное управление», то можно признать под этим деятельность органов государственной власти в сфере реализации определенных целей и задач государственной политики в определенной сфере жизни общества. То же самое понятие можно применить и к государственному управлению на уровне субъекта. Оценка эффективности [5] необходима далеко не только для государственных органов власти, но и для общества, а также она делает возможным осуществлять контроль качества деятельности различных государственных институтов, для государственных служащих помогает в усовершенствовании управленческой деятельности [4].

Кроме того, система оценки эффективности позволяет повысить уровень прозрачности системы государственного управления, что в свою очередь влияет на

стимулы введения управленческих инноваций в госсекторе [7].

Для оценки результата государственного управления применим ряд критериев [9]:

- качество управления;
- эффективность управления;
- результативность;
- оптимальность и другие.

Для критерия эффективности в общем понимается степень совпадения поставленных целей и результатов деятельности, но такой подход не включает экономическую составляющую эффективности, так как цели и полученные результаты не всегда грамотно соотносятся с затраченными трудовыми, финансовыми и временными ресурсами.

В таком случае, эффективность системы государственного управления должна учитывать, обеспечивать и включать следующее [6]:

- сокращение и соблюдение сроков достижения результатов;
- достижения запланированных результатов;
- обоснованность, прозрачность и своевременность принимаемых решений;

- эффективного использования ресурсов и их повышения;

- повышения межуровневого и внутриведомственного взаимодействия.

Выделяются два вида эффективности ГУ: экономическая эффективность (в дальнейшем – ЭЭ) и техническая эффективность (в дальнейшем – ТЭ). Критерии были предложены В.М. Зарецким [3]. ТЭ определяется степенью достижения целей с учетом общественного интереса.

ГУ можно оценивать на различных уровнях: на общем, региональном, специальном (оценка отдельной сферы управления) и конкретном (определенный орган государственной власти или должностное лицо) [8].

Таким образом, оценить можно систему ГУ в целом, деятельность отдельных ведомств или органов исполнительной власти, меры государственного регулирования и государственные программы.

Различают три критерия оценки ГУ:

- ценностно-рациональный (соответствие последствий и решений);

- целерациональный (соответствие результатов целями задачам);

- прагматический (соответствие результатов затратам).

Цели и задачи эколого-ориентированного развития (далее – ЭОР) содержат несколько государственных программ «Охрана окружающей среды на 2012-2020 годы» (отв. Минприроды России), «Энергоэффективность и развитие энергетики» (отв. Минэнерго России), «Экономическое развитие и инновационная экономика» (отв. Минэкономразвития России), «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (отв. Минпромторг России), «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ» (отв. Минстрой России), «Развитие лесного хозяйства на 2013-2020 годы» (отв. Минприроды России), «Развитие рыбохозяйственного комплекса» (отв. Минсельхоз России), «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (отв. Минприроды России), «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы» (отв.

Минсельхоз России), «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» (отв. МЧС России), «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» (отв. Госкорпорация «Росатом»).

Согласно ст. 72 Конституции РФ вопросы, касающиеся природопользования, обеспечения экологической безопасности, охраны окружающей среды, а также ООПТ, находятся в совместном ведении субъектов РФ и РФ [1]. Поэтому в государственных программы, затрагивающие вопросы совместного ведения, обязательно добавляются целевые показатели, характеризующие достижение ожидаемых результатов в регионах РФ.

Региональные показатели ЭОР в Государственной программе «Охрана окружающей среды на 2012-2020 годы».

Контроль по достижению показателей на уровне региона осуществляется ответственным исполнителем государственной программы.

С 2008 года появился институт оценки деятельности органов государственной власти субъектов. Первоначально он предусматривал всего 43 показателя. В 2009 г. Этот перечень был увеличен до 295. Также была утверждена методика для оценки эффективности деятельности ОИВ субъектов. Очень важным стало введение количественных показателей. В период с 2010-2012 годы перечень показателей пополнился показателями в сфере экологической эффективности и энергоэффективности.

Институт оценки имел целый ряд недостатков. Во-первых, федеральные министерства исключили из процесса оценки результатов в регионах по отраслевым показателям, несмотря на то, что они наиболее компетентны в вопросах оценки того или иного показателя. Во-вторых, не существовала система оценки территориальных ФОИВ, которые реализуют отраслевую политику на территории регионов.

В настоящий момент оценка осуществляется на основе 24 показателей, среди которых такие, как ожидаемая продолжительность жизни, динамика среднемесячной заработной платы, оценка населением де-

тельности ОИВ, результаты независимых оценок в социальной сфере.

Помимо вышеперечисленных показателей выделяют сводный экологический индекс территории (далее – СЭИТ). СЭИТ формируется из трех индексов: природоохранного, социально-экологического и промышленно-экологического.

Природоохранный:

- атмосфера и воздух;
- водные ресурсы;
- земельные ресурсы;
- количество и площадь особо охраняемых территорий;

- биоресурсы;
- климат.

Социально-экологический:

- среда обитания;
- власть;
- гражданское общество;
- образование и культура;
- ЖКХ;
- закон и порядок.

Промышленно-экологический:

- промышленная среда;
- ТБО;
- экологическая модернизация;
- продукция и услуги;
- ответственность бизнеса;
- промышленные отходы.

СЭИТ может быть применим для большинства регионов России. Но поскольку субъекты РФ разнятся по уровню не только экономического, но природного потенциала, то для каждого субъекта Федерации дополняются индексы и показатели экологической безопасности, либо они упрощаются, в случае их отсутствия в их нуждаемости. В частности, для региона Московской области СЭИТ будут необходимы природоохранный, социально-экологический, промышленно-экологический, добавим еще санитарно-рекреационный, культурный, туристический индексы.

Если не заниматься вопросами охраны экологической безопасности региона, то мы получим дальнейшие необратимые процессы, с которыми столкнулись в последние 1,5 столетия. С момента запуска и наращивания промышленного роста в регионе, вырубкой лесов, расширения городских территорий, притока населе-

ния, ежегодного увеличения автомобильной нагрузки, - мы потеряли в Московском столичном регионе более 2500 малых рек (протяженностью менее 300 км). Осушение болот приводят к лесоторфянным ежегодным возгораниям и самовозгораниям, отсутствие необходимого запаса пресной воды для промышленных нужд и нужд населения и многое другое. В свою очередь Правительство ФРГ предложило Московскому столичному региону 1980-х гг., помочь при применении своих водоочистных технологий очистить одну из крупнейших водных артерий Московской области реку Клязьму, условием было: все, что будет обнаружено в русле реки, будет отдано ФРГ. В итоге стороны не сошлись в договоренности.

На сайте Минэкологии Московской области России размещена информация о результатах и текущей деятельности Государственной программы.

Результаты 2014 года. Мероприятия подпрограммы 1. Проведено обследование дна Москвы-реки, а также 30-ти рек в Московской области. Для двух муниципальных образований разработаны экологические паспорта. Подготовлены материалы по организации ООПТ, занесения в Государственный кадастр недвижимости, для реорганизации пяти ООПТ. В экологических мероприятиях приняли участие около трех тысяч человек.

Мероприятия подпрограммы 2. Проведено обследование 104 бесхозных сооружений, разработан проект сметы для капитального ремонта одного сооружения, у двух проведен ремонт.

Мероприятия подпрограммы 3. Обследовано 26 муниципальных образований на радиационную обстановку. Проведен мониторинг 12 муниципальных образований на выявление радиоактивных аномалий.

Мероприятия подпрограммы 4. Проведены санитарно-оздоровительные мероприятия на площади более 16000 га, исследования на выявление очагов вредных организмов, лесовосстановление на площади более 6000 га, доля площади земель, где производится авиационный мониторинг очагов возгорания, доведена до 45,7%. Достигнуто 26 решений об измене-

ниях границ лесопарков.

Мероприятия подпрограммы 5. Закуплено оборудование для производства резиновой крошки в целях изготовления материалов для покрытия детских и спорт-площадок за счет инвестиционных средств.

Результаты 2015 года. Мероприятия подпрограммы 1. Проведено обследование состояние 43 малых рек Подмосковья общей протяженностью 600 км, эколого-геохимическая оценка отложений дна 22 рек общей протяженностью более 370 км, осуществлена экологическая паспортизация 33 «объектов размещения отходов». Произведены разработки материалов для создания ООПТ областного значения в нескольких муниципальных районах, а также материалы о 49 ООПТ областного значения для занесения данных в Государственный кадастр. Проведена конференция, организованная Правительством Московской области» на тему проблем экологической безопасности в целях информирования населения. Проведены конкурсы и слеты юных экологов среди школьников, студентов, аспирантов и молодых ученых Подмосковья. Расчистили русла рек Шувойки и Вобли.

Мероприятия подпрограммы 2. Составлены проекты и смета для осуществления капитального ремонта бесхозных плотин в нескольких муниципальных районах.

Мероприятия подпрограммы 4. На площади более 10 тыс. га проведены сплошные санитарные рубки, на площади почти 9 тыс. га выполнены работы по восстановлению леса, а также еще 76 га подготовлены для его восстановления. Обеспечено устройство противопожарных полос почти 4 тыс. км, а также расчищены просеки почти 2 тыс. км. Проведена профилактика пожаров на площади 220 га. На площади 58 га ликвидировано 208 пожаров.

27 химических станций обеспечены объектами тушения. Для граждан, находящихся в лесах, благоустроено 1351 зон отдыха. Приобретены техника и оборудование обучающихся для улучшения качества школьных лесничеств. На областном этапе проведен Всероссийский юниорский лес-

ной конкурс «Подрост», а также проведена социально-экологическое мероприятие по посадке лесов. Высажено более 1,5 миллионов деревьев.

Мероприятия подпрограммы 5. В сфере переработки металлического лома ВЭТС в Московской области работают 4 предприятия, а еще два перерабатывают аккумуляторы ВЭТС.

Мероприятия подпрограммы 6. 3,8 млрд. рублей – объем финансирования по плану (1,9 млрд. рублей – бюджет МО). 1,8 млрд. рублей объем финансирования по факту из бюджета МО (95,5%).

Результаты 2016 года. Мероприятия подпрограммы 1. Для создания нескольких ООПТ областного значения разработаны материалы. Организованы областной слет юных экологов и Ярмарка экологических проектов МО.

Мероприятия подпрограммы 2. Расчистили русла рек Шувойка, Быковки, а также провели капитальный ремонт нескольких бесхозных плотин. Положено начало реализации проекта по экологической реабилитации двух рек в г.о. Балашиха.

Мероприятия подпрограммы 3. Ничего не было проведено.

Мероприятия подпрограммы 4. В целях выполнения защиты и воспроизводства лесов, предупреждения их пожаров, а также мониторинга пожарной опасности утверждено государственное задание ГАУ «Центрлесхоз». В объеме 93 га проведен агротехнических уход. Установлено почти 3 тыс. запрещающих знаков, информационных плакатов, стендов и щитов о мерах пожарной безопасности лесов. Благоустроено 1,2 тыс. единиц лесных зон отдыха. Ликвидирован 134 пожар на площади 50 га. Почти 2 тыс. км – устройство противопожарных полос.

Мероприятия подпрограммы 5. Ничего не было проведено.

Мероприятия подпрограммы 6.3. 256,8 миллионов рублей – объем финансирования по плану (2136,1 миллионов рублей – бюджет МО). 2030 миллионов рублей – объем финансирования по факту из бюджета МО (95%).

Результаты 2017 года. Мероприятия подпрограммы 1. Разработан проект доку-

ментации по рекультивации полигона ТБО «Кучино», положено начало работы по рекультивации ТБО «Быково», «Каширский», «Электросталь». Плановое окончание работ – к 2019 году.

Мероприятия подпрограммы 2. Разработан проект документации для осуществления очистки реки Пехорка в г.о. Балашиха.

Мероприятия подпрограммы 3. Ничего не было проведено.

Мероприятия подпрограммы 4. На площади 8 га осуществлены санитарно-оздоровительные мероприятия, а также искусственное восстановление лесов на площади 5 га. Ликвидировано в день обнаружения 54 лесных пожара. Установлено почти 4 тысячи информационных стендов, запрещающих знаков, плакатов по предупреждению возникновения пожаров, а также 1 тыс. шлагбаумов.

Мероприятия подпрограммы 5. Ничего не было проведено.

Мероприятия подпрограммы 6. 4818,5 миллионов рублей – объем финансирования по плану (3529,8 миллион рублей – бюджет МО). 3237 миллионов рублей – объем финансирования по факту из бюджета МО (91,7%).

Результаты за январь-июнь 2018. Мероприятия подпрограммы 1. Выполнялись работы по рекультивации полигонов ТБО «Каширский», «Электросталь», «Кучино», в этой сфере были заключены муниципальные контракты.

Мероприятия подпрограммы 2. Было заключено и начата реализация соглашения между Росводресурсами РФ и Правительством Московской области о предоставлении субсидии бюджету субъекта для реализации мероприятий в области охраны и использования водных объектов федеральной целевой программы «Развитие водохозяйственного комплекса РФ в 2012-2020 годах». Осуществлен капитальный ремонт бесхозной плотины в г.о. Домодедово.

Мероприятия подпрограммы 4. На площади 3,5 тыс. га проведены мероприятия по восстановлению лесов. На территории Подмосковья в акциях по высадке леса приняло участие 305,7 тыс. жителей. Установлено 2,9 тыс. информационных стендов,

щитов, плакатов и запрещающих знаков с предупреждением о мерах предупреждения пожарной опасности.

Мероприятия подпрограммы 5. Осуществляется соглашение о предоставлении субсидии бюджету МО в области обращения с отходами и ликвидации экологического ущерба.

Мероприятия подпрограммы 6.3. 7355,9 миллионов рублей – объем финансирования по плану (9904,6 миллионов рублей – бюджет МО). 1267,5 миллионов рублей – объем финансирования по факту из бюджета Московской области (12,8%) [10].

Также была разработана Губернаторская программа «рекультивация полигонов ТБО в Московской области». В государственную программу РФ «Охрана окружающей среды» на 2012-2020 годы были включены мероприятия по рекультивации полигонов ТБО «Электросталь», «Быково» и «Каширский». Изменения внесли в уже существующую государственную программу Московской области Постановлением Правительства Московской области [2].

25 октября 2016 года Правительство Московской области утвердило новую государственную программу Московской области «Экология и окружающая среда Подмосковья» на 2017-2026 годы.

Согласно заданным целям государственной программы можно сделать вывод, что первая цель достигнута не в полной мере, в связи с тем, что цель имеет очень размытое и общее описание, а экологическая ситуация за последние 4 года в Подмосковье только стремительно ухудшилась, не были достигнуты улучшения районы Московской области с наибольшим уровнем загрязнения, предпринятые меры можно считать недостаточными для достижения цели «обеспечения конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду».

Что касается второй цели – «повышения уровня охраны, воспроизводства и защиты лесов, а также повышение эффективности их использования» - главные результаты мероприятий для достижения этой цели невозможно увидеть сейчас, так как процесс воспроизводства леса занимает десятиле-

тия и в некоторых случаях даже столетия. Но стоит признать, что количество пожаров в лесах Подмосковья за последние годы действительно сократилось, появилось лесничество, а также положено начало экологическому просвещению населения в этой области, что будет иметь положительные плоды уже в ближайшие несколько десятилетий.

В 2018 году были выявлены очевидные минусы и недоработка Государственной программы, а также приведено несколько недостатков, связанных с пробелами в законодательстве и коммуникации между органами власти различных уровней.

Для усовершенствования деятельности системы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды в Московской области необходимо подойти к проблеме комплексно.

Для решения первой проблемы – вопроса роста несанкционированных свалок – необходимо создать контрольный орган быстрого реагирования на уровне субъекта РФ – Комитет по ликвидации несанкционированных свалок отходов Московской области. Существует множество интернет-порталов, в том числе у различных СМИ, где жители отдельной местности могут оставлять жалобы на несанкционированные свалки. На сайте Правительства Московской области описана подробная инструкция, как действовать в случае, если вы обнаружили несанкционированное складирование мусора. Однако помимо мер по обнаружению необходима еще и оперативная ликвидация подобных опасных для жизни объектов. Если в рамках Минэкологии МО появится подразделение, отвечающее именно за быстрое реагирование и своевременную ликвидацию подобных явлений, то жители региона получат конкретного субъекта, станет возможным наладить более точную и быструю коммуникацию местного населения с конкретным органом. Жалобы не будут проходить несчетное количество проверок и инстанций, а будут напрямую идти в конкретный департамент, а затем к конкретному человеку, что очень сильно ускорит процесс ликвидации свалок и улучшения качества жизни населения.

Также необходимо ужесточить наказание за организацию несанкционированных свалок, так как проблема уже давно вышла на новый уровень. Сейчас за подобное деяние нарушителю грозит всего лишь административное наказание, для юридических лиц – штраф до 200 тысяч рублей, что для больших производственных организаций не является весомым. В редких случаях (причинение серьезного вреда здоровью) может последовать наказание – до 2-х лет лишения свободы (уголовная ответственность). Во-первых, необходимо увеличить административные штрафы для юридических лиц до 1-10 млн. рублей (в зависимости от нанесенного ущерба и частоты нарушений), а не ждать, пока их деятельность принесет вред чьему-либо здоровью. Во-вторых, в случае причинения серьезного вреда здоровью человека необходимо ужесточать уголовное наказание и повышать время лишения свободы.

Второй проблемой является очень высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха в определенных городах (городских округах) – это является прямым нарушением Конституции РФ и гарантированного права человеку и гражданину на благоприятную окружающую среду. Необходимо срочно определить, что является главной причиной такого сильного загрязнения воздуха. Например, в Клину, Воскресенске, Коломне и Серпухове на уровень загрязнения сильно влияют неправильно эксплуатируемые полигоны ТБО. Также на состояние атмосферного воздуха Клина влияет Ленинградское шоссе, которое проходит через центр города и где всегда образуется огромная пробка. В таком случае муниципалитету следует внести вопрос о переносе трассы из черты города в вышестоящие органы власти. Так как наибольший вред все-таки атмосфере наносят автомобили, необходимо проводить с населением экологические тренинги, сделать аренду велосипедов доступной для местных жителей, активно проводить агитацию здорового образа жизни и отказа от езды на автомобиле. Также на территории Клина находится химический завод, на котором с определенной периодичностью происходят вредные выбросы. Местной

власти и населению также необходимо задуматься о переносе вредного производства за черту города, либо приглашать независимую инспекцию на подобное предприятие, или с помощью общественных организаций следить за безопасностью производства. Также для скорейшего восстановления атмосферного воздуха на территориях данных городских округов необходимо высаживать дополнительные зеленые растения: газоны, деревья, цветы и кустарники.

Третья проблема заключается в отсутствии предпринятых мер в рамках Государственной программы по очистке реки Клязьмы – одной из самых загрязненных рек в Подмосковье. Эта река имеет очень большое значение для региона, так как на ее берегах расположено очень большое количество населенных пунктов, в том числе и крупных. К сожалению, годы тщательной эксплуатации реки не прошли незаметно. На огромном отрезке водоема – от Щелково до Владимирской области – для пищи непригодны как вода, так и ее фауна, купаться здесь тоже нельзя. В связи с этим необходимо провести ряд мероприятий по ее очищению. На государственном уровне необходимо разработать программу очистки вод в Клязьме, а также подготовить ответственных людей из Министерства экологии Московской области, курирующих исполнение этих мер. Местные органы власти муниципальных образований, расположенных вблизи реки, также следует подключить к работе над выполнением мер по очистке реки. Следует также учитывать, что даже самая совершенная и современная система очистки сточных вод не оградит водоем от будущего загрязнения, а сможет лишь отсрочить это событие в связи с густонаселенной территорией Клязьминского бассейна. В связи с этим необходимо законодательно закрепить правила для крупных производственных комплексов, заводов и фабрик, а также других предприятий промышленности о создании замкнутой системы водоснабжения. Ее суть заключается в том, что использованная промышленная вода не отправляется в природные водостоки, а применяется многократно в производственных циклах.

Четвертой проблемой для региона является отсутствие очистки сточных вод в Клину и Щелкове. Эти два густонаселенных населенных пункта региона являются лидерами по уровню загрязнения стоков, поэтому с них необходимо начать проводить очистные работы. Как и было предложено в предыдущем предложении, государственным органам совместно с данными городскими округами необходимо разработать план по очистке сточных вод, а также законодательно установить правила для всех предприятий, выводящих свои сточные воды в природные водоемы, о переводе на замкнутую систему водоснабжения.

Еще одним «пробелом» в исполнении Государственной программы является отсутствие учета степени загрязненности почв в пригородной зоне Москвы. Ни для кого не секрет, что почвы в пригороде столицы находятся в плачевном состоянии. Они могут содержать все элементы, например, диоксиды, образующиеся при процессе производства на химических, целлюлозно-бумажных предприятиях, при сжигании мусора итак далее. Также в почвах могут присутствовать тяжелые металлы: олово, свинец, ртуть, кадмий, цинк, медь – наиболее опасные из них. Овощи и фрукты, растущие на такой почве, а также мясоядных, питающихся растениями в этой зоне, и их продукты жизнедеятельности, употребляемые в пищу человеком, способны вызвать рак и метаболические нарушения. В связи с такой опасностью крайне важно провести анализ степени загрязненности почв, а также разработать мероприятия по ее очистке в определенных районах Подмосковья. Необходимо также создать отдельный департамент, подотчетный Министерству экологии и природопользования Московской области, который сможет взять на контроль исполнение данных мероприятий. Очень важно оповестить население, особенно – «дачников» в летний сезон и сельскохозяйственные производства, о том, что выращивать сельскохозяйственные культуры в данном районе опасно и может нести тяжелые последствия.

Отсутствие финансовых планов для строительства мусороперерабатывающих заводов на территории Московской

области – еще одна большая проблема, не учтенная в Государственной программе. В нашей стране может быть переработано до 50% отходов, однако на текущий момент перерабатывается не более 5%. Давно известный факт, что переработка отходов – отличный способ сэкономить на электроэнергии, так как на переработку отходов затрачивается гораздо меньше электроэнергии, чем при их сжигании. К сожалению, эту проблему регион не может решить пока самостоятельно. Необходимо воздействовать на федеральном уровне. Однако, регион, как и городские округа, может вносить законодательную инициативу в федеральные органы власти, а также с позиции местного населения могут просить поддержки у федерального Правительства и Президента РФ. Для этого местным властям необходимо подготовить план, где будут учтены все плюсы и минусы от развития строительства мусороперерабатывающих заводов. Необходимо способствовать развитию и просвещению населения в этом отношении. Создавать доступные пункты приема мусора на переработку.

К сожалению, следующей проблемой является то, что Государственная программа не работает в привязке к другому субъекту – городу Москве, хотя именно столица является основной причиной плохой экологической обстановки в Московской области. Ежегодно в Москве образуется более 10 миллионов тонн отходов, из них примерно 6 миллионов – промышленные и 4 – ТБО.

Ключевой проблемой можно считать отсутствие показателей экологически-ориентированного развития, закрепленных на правовом уровне, для проведения оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в субъектах РФ.

Существуют также недостатки в коммуникации между Министерством экологии и природопользования Московской области, городскими округами и общественными организациями. В связи с большой загруженностью работы государственных служащих Министерства, многие обращения от органов местного самоуправления и общественных организаций оста-

ются нерассмотренным и в течение очень длительного периода, в свою очередь, последним приходится решать свои проблемы самостоятельно за счет средств своих маленьких бюджетов (что сказывается на качестве исполнения, а часто выполнить это невозможно в связи с отсутствием полномочий), либо ожидать ответа от органа государственной власти субъекта (что может только усугубить процесс). Необходимо увеличить количество сотрудников Министерства, занимающихся коммуникацией с общественными организациями и местными органами власти, а также ввести ограничения по времени ответа на подобные запросы – до 5 рабочих дней. Проблема также объяснима и тем, что на протяжении пяти лет с 2014 по 2019 годы проходила в регионе административная реформа о преобразовании муниципальных образований в городские округа, оптимизирование ряда структур органов местного самоуправления.

Таким образом, необходимо разработать комплексный подход решения всех задач и устранения всех недостатков одновременно. Подходить стоит к этим проблемам как системно, так и точно. Необходимо выделить больше кадров и организовать отдельные департаменты по решению особо острых вопросов, а также воздействовать на улучшение ситуации через законодательный орган субъекта. Вопросы экологической безопасности являются одними из наиболее приоритетных, так как это влияет на здоровье населения, а также может подвергать жизни людей реальной угрозе. Когда речь идет о таких важных моментах, невозможно решать накопленные годами проблемы экологического кризиса в регионе без финансовых затрат, однако представленные меры не требуют огромных денежных вливаний. Для бюджета Московской области это не станет невыносимым ударом.

Развитие Московской области, как одного из ключевого субъекта Федерации Центрального федерального округа невозможно будет представить без увеличения потребностях в минерально-сырьевых ресурсах, которые сохраняются как незаменимая материальная основа. Для

этого необходимо создавать комиссии по альтернативным ресурсам, взаимозамещающим. Это ставит на повестку дня важнейшую проблему рационального использования недр региона и их охрану. При этом приходится решать довольно противоречивые задачи: как обеспечить ресурсами нужды крупного экономически активного субъекта Федерации и сохранять недр, не подвергая опасности среду обитания человечества.

Наиболее дорогой в экономическом плане проблемой является проблема утилизации отходов – главнейшее звено организации безотходного, то есть полного использования добытого из недр всего объема пород и материалов, цикла производства. Это способствует повышению эффективности хозяйственной деятельности и значительно снижает негативное влияние на природную среду. При рациональном подходе к безотходной технологии в сочетании с мероприятиями по рекультивации земель, заполнением техногенных полостей в земных слоях, безопасными отходами, значительно снизятся отрицательные последствия извлечения ресурсов.

Достаточно наиболее сложной является

задача получения сведений в регионе об авариях как на объектах промышленности, городских коммуникаций и инженерной инфраструктуры, которые влекут проблемы экологического характера на биогеоценозы и экологические системы Московского столичного региона. Как правило, информация об авариях, не содержится в отчетных документах, либо остается закрытой (засекреченной информацией), приводящих к загрязнению и дальнейшему ущербу, вплоть до гибели экосистем.

Важно будет и обращаться к недроберегающим мероприятиям. К недроберегающим мероприятиям следует отнести разрабатываемые и уже активно применяемые технологии утилизации разнообразного вторичного сырья, в том числе, и бытового происхождения, отходов металлургических, химических, энергетических предприятий; различных материалов, вышедших из употребления, и др. – точнее техногенных месторождений. Однако вторсырье вновь вовлекается в процесс переработки, и это не снижает экологической нагрузки на окружающую среду региона, если не предпринимать специально организованных мер по ее защите.

Список источников:

1. Конституция Российской Федерации [Принята всенародным голосованием 12.12.1993] (с изм. и доп.) / Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. №31. Ст. 4398.
2. Голованов В.И. Особенности экологического контроля и аудита в Москве // В сборнике: Региональные стратегии и проекты: эколого-экономические аспекты разработки и реализации. Материалы международной научно-практической конференции. 2020. С. 131-142.
3. Зарецкий В.М. Органы исполнительной власти и оценка эффективности их деятельности: учебное пособие / В.М. Зарецкий, Г.И. Пещеров и др. - М.: ИИУ МГОУ, 2015. - 350 с.
4. Зотов В.Б. Управление городом, районом, посёлком, округом (примеры их практики). - М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2020. 84 с.
5. Дербетова Т.Н. Оценка эффективности государственного управления: от общих подходов к конкретно-предметным. Интернет-журнал «Наукovedenie». - 2 012. - №1.
6. Кожевина О.В., Балунов Н.В., Бойко А.Н. Институционально-экономические основы оценки качества управления в организациях государственного сектора: монография. - М.: ИНФРА-М, 2015. С.8
7. Нагимова А.М. Эффективность деятельности государственных органов управления как фактор повышения качества жизни в регионе: проблемы оценки и измерения. - Казань: Казан. гос. ун-т, 2009. - 188 с.
8. Положихина М.А. Организация государственного управления в современной России: структура, технологи, оценки / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. - М., 2012, 200 с.
9. Торгашев Р.Е. Современные средства оценивания результатов обучения. - практикум / М.: Спутник+. - 2008. - 54 с.
10. Правительство Московской области [Электронный ресурс]. - Электрон. дан. - [М.], 2005-2018. Режимдоступа: URL: <http://mosreg.ru/seychas-v-rabote/gosudarstvennye-programmy/gosudarstvennaya-programma-moskovskoy-oblasti-ekologiya-i-okruzhayushchaya-sreda-podmoskovya-na-2014-2021-gody> (дата обращения - 26.02.2021).

References:

1. The Constitution of the Russian Federation [Adopted by popular vote on 12.12.1993] (with amendments and additions) / Collection of Legislation of the Russian Federation. 2014. No. 31. St. 4398.
2. Golovanov V.I. Features of environmental control and audit in Moscow // In the collection: Regional strategies and projects: ecological and economic aspects of development and implementation. Materials of the international scientific and practical conference. 2020. p. 131-142.
3. Zaretsky V.M. Executive authorities and evaluation of the effectiveness of their activities: a textbook / V.M. Zaretsky, G.I. Peverov et al. - Moscow: IIU MSOU, 2015. - 350 p.
4. Zotov V.B. Management of the city, district, settlement, district (examples of their practice). - M.: Law House "Justicinform", 2020. 84 p.
5. Derbetova T.N. Evaluation of the effectiveness of public administration: from general approaches to specific subject approaches. Online journal "Naukovedenie". - 2012. - №1.
6. Kozhevina O.V., Balunov N.V., Boyko A.N. Institutional and economic bases for assessing the quality of management in public sector organizations: monograph. - M.: INFRA-M, 2015. p. 8
7. Nagimova A.M. Efficiency of the activities of state management bodies as a factor of improving the quality of life in the region: problems of evaluation and measurement. - Kazan: Kazan.State University, 2009. - 188 p.
8. Polozhikhina M.A. Organization of public administration in modern Russia: structure, technologists, estimates / RAS. INION. Center for Social Science and Information. research-M., 2012, 200 p
9. Torgashev R.E. Modern means of evaluating learning outcomes. - practicum / M.: Sputnik+. - 2008. - 54 p.
10. The Government of the Moscow region [Electronic resource]. - Electron. dan. - [M.]. 2005-2018. Access mode: URL: <http://mosreg.ru/seychas-v-rabote/gosudarstvennye-programmy/gosudarstvennaya-programma-moskovskoy-oblasti-ekologiya-i-okruzhayushchaya-sreda-podmoskovya-na-2014-2021-gody> (accessed 26.02.2021).

УДК: 330.34

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_181

Развитие молодежной политики в муниципальных образованиях Республики Калмыкия

Development of youth policy in the municipalities of the Republic of Kalmykia



Савр Григорьевич Мушаев

Глава Яшкульского районного муниципального образования Республики Калмыкия, Россия, Яшкуль
e-mail: rmoyashkul@mail.ru

Savr G. Mushaev

Head of the Yashkul District Municipality of the Republic of Kalmykia, Russia, Yashkul
e-mail: rmoyashkul@mail.ru



Тамара Тавионовна Цатхланова

ФБГОУ ВО «Калмыцкий государственный университет им. Б.Б. Городовикова», профессор кафедры «Экономики и управления на предприятии», доктор экономических наук, ORCIDORCID <https://orcid.org/0000-0003-0084-1056>, Researcher ID AAD-9519-2019, Россия, Элиста
e-mail: tsatkhlanovat@mail.ru

Tamara T. Tsatkhlanova

"Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikova," professor of the Department of Economics and Management at the Enterprise, Doctor of Economics, ORCIDORCID <https://orcid.org/0000-0003-0084-1056>, Researcher ID AAD-9519-2019, Russia, Elista,
e-mail: tsatkhlanovat@mail.ru

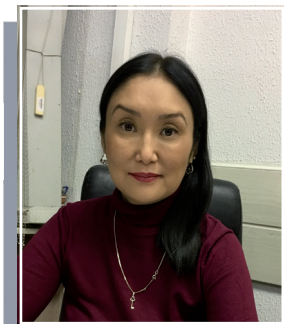


Гиляна Юрьевна Дадаева

Ведущий специалист отдела экономики и прогнозирования администрации Яшкульского районного муниципального образования Республики Калмыкия, Россия, Яшкуль
e-mail: rmoyashkul@mail.ru

Gilyana Yu. Dadaeva

Leading Specialist of the Department of Economics and Forecasting of the Administration of the Yashkul District Municipality of the Republic of Kalmykia, Russia, Yashkul
e-mail: rmoyashkul@mail.ru

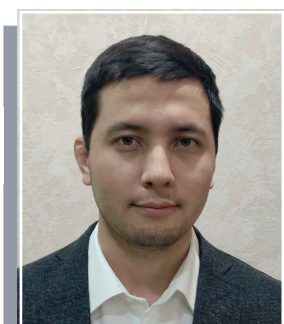


Байрта Григорьевна Убушаева

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
доцент кафедры «Государственное и муниципальное
управление», кандидат экономических наук,
ORCID ID: 0000-0001-8432-6873, Web of Science
Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2031-2019>,
SPIN-код: 5600-4930, AuthorID: 367897, Россия, Москва,
e-mail: ubgyy@bk.ru

Bairta G. Ubushaeva

State University of management, associate Professor of the
Department of State and municipal management, candidate of
economic Sciences, ORCID ID: 0000-0001-8432-6873, Web of Science
Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2031-2019>,
SPIN-code: 5600-4930, AuthorID: 367897, Russia, Moscow,
e-mail: ubgyy@bk.ru



Сергей Ильич Анжиров

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
магистрант, Россия, Москва,
e-mail: anzhirovs@mail.ru

Sergey I. Anzhirov

State University of Management, Master student, Russia, Moscow,
e-mail: anzhirovs@mail.ru

Аннотация.

Молодёжная политика становится всё более заметным фактором в развитии современной локальной территории, это связано с тем, что муниципальные образования пришли к осознанию важности развития потенциала молодёжи, ведь именно от того, каким будет молодое поколение, зависит будущее самого государства. Создание благоприятных условий для всестороннего развития молодёжи невозможно без участия органов власти в силу того, что они имеют значительные возможности и ресурсы. Поэтому для развития молодёжи большую роль играет грамотная, систематизированная государственная и муниципальная молодёжная политика.

Ключевые слова.

Молодежная политика, инициативность, сельские муниципальные образования, информационная обеспеченность.

Abstract.

Youth policy is becoming an increasingly visible factor in the development of the modern local territory, this is due to the fact that municipalities have realized the importance of developing the potential of young people, because the future of the state itself depends on what the younger generation will be like. The creation of favorable conditions for the comprehensive development of young people is impossible without the participation of the authorities, due to the fact that they have significant opportunities and resources. Therefore, a competent, systematic state and municipal youth policy plays an important role in the development of young people.

Keywords.

Youth policy, initiative, rural municipalities, information security.

Реализация молодежной политики на муниципальном уровне направлена на работу с определенной группой населения, которая имеет свои уникальные особенности, и эта группа населения определяется как «молодёжь». Помимо возрастных признаков (количественный показатель), к основным характеристикам молодёжи относятся и качественные характеристики: место и функции молодёжи в социальной структуре общества, другими словами особенности социального положения молодых людей, а также характерные особенности их интересов, структура ценностей и самосознания. В тоже время молодёжь – это относительно самостоятельная социально-демографическая группа. Молодые люди только лишь находятся на пути своего становления, они очень зависимы от общества, в котором находятся. В связи с этим при изучении молодёжи не стоит отрывать её от общества в целом, ведь характер социально-психологических и физиологических особенностей, а также специфических интересов и потребностей молодёжи социально обусловлен.

В то же время нужно отметить, что реализация молодежной политики в рамках территориальной организации отличается. Общеизвестно, что молодежная политика в сельских муниципальных образованиях испытывает определенные трудности, например такие, как низкий уровень жизни в сельских поселениях, слабая материально-техническая обеспеченность муниципальных бюджетных учреждений, представляющих различные услуги культурно-досуговой сферы, низкая обеспеченность кадрами, занимающимися с молодёжью, низкая заработная плата работников просветительно-профессиональной, культурной и досугово-развлекательной сферы и др. [2.с.18].

Муниципальный уровень при реализации молодежной политики играет важнейшую роль, именно на этом уровне происходит наибольшее взаимодействие органов власти с представителями молодёжи. Традиционно на уровне муниципальных образований реализацией молодежной политикой занимается отдел по делам молодёжи, физической культуре

и спорту являющимся структурным подразделением администраций локальных территорий. Так, например, основными функциями отдела по делам молодёжи, физической культуре и спорту при сельских администрациях Республики Калмыкия являются:

1. Обеспечение правовых, экономических и организационных механизмов осуществления государственной, региональной и муниципальной молодежной политики;

2. Создание условий для более полного включения молодёжи в социально-экономическую, политическую, культурную и спортивную жизнь сельских поселений невозможно без необходимых условий: организация и проведение мероприятий для молодёжи, информирование молодёжи о проводимых мероприятиях, привлечение спонсоров и заинтересованных лиц для награждения и поощрения наиболее активных молодых сельских жителей- [5.с.49-50];

3. Развитие среди молодёжи культуры здорового образа жизни на основе пропаганды, проводимой отделом по делам молодёжи, физической культуре и спорта, через информирование молодёжи о вреде пагубных привычек, проведение спортивных и культурно-массовых мероприятий района, через формирование и развитие советов молодёжи и неофициальные группы в социальных сетях и др.;

4. Взаимодействие с отделом по социально-правовой защите прав несовершеннолетних в области предупреждения безнадзорности и правонарушений в молодежной среде. В Российской Федерации и в сельских поселениях Республики Калмыкия в частности, происходит омоложение преступности, это значит, что количество преступлений, совершаемых молодыми людьми и несовершеннолетними гражданами имеет тенденцию к росту. Так, например, по данным Прокуратуры Республики Калмыкия около 10% всех преступлений, совершенных на территории региона, совершены несовершеннолетними. Только при активном взаимодействии различных органов власти и общества можно снизить количество без-

надзорных несовершеннолетних и уменьшить число совершаемых ими преступлений;

5. Поддержка и развитие талантливой молодёжи. Проводимые отделами по делам молодёжи, физической культуре и спорту мероприятия, конкурсы, соревнования и олимпиады позволяют выявлять талантливых молодых людей, поощрять и стимулировать к дальнейшему развитию. В число мероприятий, направленных на поддержку и развитие талантливой молодёжи Республики Калмыкия относятся: «Молодёжный фестиваль талантов», «Районное движение КВН», «Школа молодого лидера» и др.[8.с.167];

6. Социальная поддержка молодёжи. Молодёжь является одной из более уязвимых групп общества в социальном плане. Это связано со многими различными причинами. Отделы по делам молодёжи, физической культуре и спорту при сельских администрациях, согласно законодательству о социальной поддержке, оказывает поддержку молодым семьям, молодым людям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации[3.с.5];

7. Развитие системы информационного обеспечения молодёжной политики является одной из важнейших функций отделов по делам молодёжи, физической культуре и спорта. Именно разветвленная и активно работающая система информационного обеспечения должна повысить активность молодых людей в участии в реализации муниципальной молодёжной политики;

8. Стимулирование молодёжной инициативы. Молодёжь является одной из более активных групп населения, а поддержка молодёжной инициативы – одна из важнейших функций органов власти Республики Калмыкия[4.с.86].

9. Организационная и методическая помощь детским, молодёжным и физкультурно-спортивным организациям. В силу того, что детские, молодёжные и физкультурно-спортивные организации Республики Калмыкия должны действовать в соответствии с установленными стандартами и законами, организационная и методическая поддержка необходима[7.с.35].

Реализация молодёжной политики в сельских поселениях Республики Калмыкия была проанализирована с помощью SWOT-анализа. Результаты SWOT-анализа представлены в таблице 2.

Исходя из проведенного выше анализа и выявления проблемы в реализации муниципальной молодёжной политики в Республике Калмыкия, нами предлагается учитывать следующее:

- Недостаточно активная работа органов исполнительной власти района по информированию молодёжи о проводимой молодёжной политике. Использование возможностей информационно-телекоммуникационной сети Интернет для информирования молодёжи о проводимых в муниципальных образованиях Республики Калмыкия молодёжной политике[9.с.66];

- Планирование мероприятий для молодёжи без учёта расположения сельских поселений и размеров муниципальных районов (большинство мероприятий проходят в районном центре). Разработка мероприятий с учётом размеров сельских поселений, количества населения сельских поселений, проведение выездных мероприятий;

- Проблема учёта мнения молодёжи при разработке мероприятий для молодёжи, как следствие – качественное расхождение проводимых мероприятий с предпочтениями молодых людей. Совершенствование механизмов обратной связи молодёжи поселений республики с органами, реализующими молодёжную политику на территории муниципальных образований;

- Недостаточная вовлеченность молодёжи в молодёжное самоуправление сельских территорий, нерегламентированная деятельность Советов Молодёжи муниципальных районов и Советов Молодёжи сельских поселений Республики Калмыкия. Развитие системы молодёжного самоуправления, методическая и организационная поддержка Советам молодёжи сельских поселений, разработка Положения о Советах молодёжи муниципальных районов и сельских поселений Республики Калмыкия;

-Отсутствие интерактивно-качественного досуга для молодёжи. Увеличение числа досуговых мероприятий на территориях муниципальных районов и сельских поселений Республики Калмыкия.

-Рост числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечительства родителей, рост числа несовершеннолетних, состоящих на учёте в Подразделении по делам несовершеннолетних ОМВД по муниципальным районам и сельским поселениям Республики Калмыкия. Совершенствование межведомственного взаимодействия по снижению молодёжной преступности

на территориях муниципальных районов и сельских поселений Республики Калмыкия района и организация условий для процесса социализации детей-сирот и детей, оставшихся без попечительства родителей;

-Рост безработицы на территориях муниципальных районов и сельских поселений Республики Калмыкия среди молодёжи. Совершенствование взаимодействия с Центром занятости муниципальных районов, развитие молодёжного предпринимательства в рамках создания и реализации проекта «Школа фермера».

Таблица 1.

SWOT-анализ реализации молодёжной политики в Республике Калмыкия

СИЛЬНЫЕ СТОРОНЫ	СЛАБЫЕ СТОРОНЫ
-постепенное увеличение бюджетных средств, выделяемых на реализацию муниципальной молодёжной политики; -наличие районных молодёжных советов и молодёжных муниципальных собраний депутатов; -наличие муниципальной программы, посвящённой молодёжной политике; -увеличение числа участников мероприятий для молодёжи.	-недостаточное взаимодействие органов, реализующих молодёжную политику, и молодёжи; -низкий уровень вовлечения молодёжи в молодёжное самоуправление (не во всех сельских поселениях функционируют молодёжные советы); -неотработанные механизмы информирования молодёжи о проводимых мероприятиях затрагивающие молодёжь; -рост молодёжной безработицы в муниципальных образованиях республики.
ВОЗМОЖНОСТИ	УГРОЗЫ
-возможность снижения безработицы среди молодёжи при активном взаимодействии отделов по делам молодёжи, физической культуре и спорту в муниципальных образованиях республики Администрации и центра занятости муниципальных районов; -возможность реализации федеральных и региональных проектов на территориях сельских поселений республики, (Академия лидерства, Российский союз сельской молодёжи, др.); -учёт мнения молодёжи при разработке муниципальных программ; -развитие молодёжного предпринимательства.	-миграция молодёжи, отъезд молодёжи в более крупные мегаполисы (Москва, Санкт-Петербург и др.); -снижение конкурентоспособности предприятий республики; -увеличение числа маргиналов среди молодёжи; -повышение уровня молодёжной преступности; -снижение электоральной активности молодёжи, отсутствие у молодёжи интереса к выборам.

Так как экономика муниципальных образований Республики Калмыкия тесно связано с агропромышленным производством и на территории Республики Калмыкия функционирует 110 сельскохозяйственных предприятий, 2707 крестьянских (фермерских) хозяйств и более 22600 ЛПХ, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции, для перспективы развития сельского хозяйства и решения проблем трудоустройства молодых людей и молодёжной безработицы, молодёжных правонарушений на территориях сельских поселений предлагается создание проекта «Школа фермеров». Проект направлен на решение задачи по

обучению и трудоустройству молодёжи в сельскохозяйственном секторе муниципальных образований Республики Калмыкия. Участниками проекта будут являться наиболее незащищенные представители молодёжи: дети-сироты, дети, оставшиеся без попечительства родителей, несовершеннолетние, состоящие на учёте в Подразделении по делам несовершеннолетних ОМВД и зарегистрированных в качестве безработных в Центре занятости населения в сельских муниципальных образованиях региона.

Эффективность предложенного авторами проекта «Школа фермеров» в сельских поселениях Республики Калмыкия

может быть оценена с точки зрения следующих направлений[1. с. 37]:

- Социальная эффективность;
- Организационная эффективность.

За последние двадцать лет в сельских поселениях чётко прослеживается тенденция к росту молодёжной безработицы и высокая миграция данной категории лиц в другие субъекты РФ (Москва, Санкт-Петербург, регионы Севера и др.) . Учитывая то, что одной из главных целей реализации проекта “Школа фермеров” является содействие в получении навыков и компетенций с последующим трудоустройством молодёжи посредством ярмарки вакансий с приглашением представителей агробизнеса, ожидаемым результатом реализации проекта является снижение молодёжной безработицы на территории республики на 10%. По результатам прохождения теоретической и практической подготовки в проекте «Школа фермеров» участники проекта получают определённые компетенции, которые могут быть востребованы сельскохозяйственными производителями республики. Результаты прохождения обучения в проекте будут отражаться в дневнике участника проекта «Школы фермеров». Таким образом работодатели смогут подобрать для себя нужного работника[6.с.55].

Участниками проекта «Школа фермеров» помимо безработных молодых людей, состоящих в Центрах занятости республики, могут быть отобраны несовершеннолетние, состоящие на учёте в Подразделении по делам несовершеннолетних ОМВД.

Таким образом, через процесс социализации молодых правонарушителей возможно снизить уровень молодёжной преступности в республике на 10-15%.

Первый набор в проект «Школа фермеров» является пилотным, в ходе реализации первого набора отработаются механизмы взаимодействия всех участников проекта, определяются сильные стороны реализации проекта и организационные моменты, требующие более детальной проработки. Если реализация проекта докажет свою эффективность и будет достигнуто предполагаемое изменение социальных показателей, возможно развитие направления молодёжного фермерства в Республики Калмыкия. Для проведения практических занятий для участников проекта возможно возведение и оснащение учебных площадок – небольшой молодёжной фермы. Создание и использование в социальных сетях молодёжных групп поселений и общей молодёжной группы позволит на 30% увеличить число участников мероприятий для молодёжи. Использование информационно-телекоммуникационной сети “Интернет” и молодёжных групп поселений республики является наиболее быстрым каналом связи с молодёжью, а также инструментом обратной связи. Что, в свою очередь, позволит составлять план мероприятий для молодёжи с учётом мнения самих молодых людей и повысить информированность молодёжи о реализации молодёжной политики на территории района на 30%.

Список источников:

1. Иванов В.В., Убушаева Б.Г. Современные структурные проблемы развития малого и среднего предпринимательства в России в условиях трансформации глобальной экономики и пути их решения // Муниципальная академия, 2020. №3. – С. 35-42.
2. Зотов В.Б., Никулин А.С. Система подготовки студентов по проектному управлению: анализ проблемы // Муниципальная академия, 2021. №. – С. 13-19.
3. Зуденкова С.А. Проблемы стратегического управления в РФ // В сборнике: Управление социальными инновациями: опыт, проблемы и перспективы сборник статей VII Всероссийской научно-практической конференции. Российский университет дружбы народов. 2018. С. 6-11.
4. Милькина М.В., Павлова М.А. Зарубежный опыт государственной поддержки малого и среднего предпринимательства // Муниципальная академия, 2020. №4. – С. 85-90.
5. Миронова Н.Н., Миронов С. В., Хмельченко Е.Г., Ибятв Ф.М. Интеллектуальный капитал как фактор развития современных информационных технологий и экономики России // Муниципальная академия, 2020. №1. – С. 48-52.
6. Мацкуляк И.Д. Политико-экономическая природа рыночных отношений: монография / И.Д. Мацкуляк. – М.: КНОРУС, 2020. – 442 с.
7. Мацкуляк И.Д. Экономическая теория (Основной курс). – М.: Издательский дом ГУУ, 2019. 380 с.
8. Убушаева Б.Г., Цатхланова Т.Т., Буркутбаева Н.А., Эрдниева Э.В., Намысов С.В. К вопросу организации участия жителей в решении вопросов местного значения в городе Элиста Республике Калмыкия // Муниципальная академия, 2020. №2. – С. 166-172.
9. Цатхланова Т.Т., Эрендженнова Д.Б., Эрдниева Э.В., Буркутбаева Н.А., Намысов С.В., Убушаева Б.Г. Основные направления развития региональной экономики. Монография. – Элиста.: Изд-во «Калмыцкий государственный университет, 2018. 104 с.

References:

1. Ivanov V.V., Ubushaeva B.G. Modern structural problems of the development of small and medium-sized enterprises in Russia in the context of the transformation of the global economy and the way to solve them//Municipal Academy, 2020. №3. – p. 35-42.
2. Zotov V.B., Nikulin A.S. System for training students in project management: problem analysis//Municipal Academy, 2021. №. – p. 13-19.
3. Zudenkova S.A. Problems of strategic management in the Russian Federation//In the collection: Management of social innovations: experience, problems and prospects a collection of articles of the VII All-Russian Scientific and Practical Conference. Peoples Friendship University of Russia. 2018. – p. 6-11.
4. Milkina M.V., Pavlova M.A. Foreign experience of state support for small and medium-sized enterprises//Municipal Academy, 2020. №4. -p. 85-90.
5. Mironova N.N., Mironov S.V., Khmelchenko E.G., Ibyatov F.M. Intellectual capital as a factor in the development of modern information technologies and the economy of Russia//Municipal Academy, 2020. №1. – p. 48-52.
6. Matskuluk I.D. The political and economic nature of market relations: monograph/I.D. Matskuluk. – M.: KNORUS, 2020. – 442 p.
7. Matskuluk I.D. Economic theory (Basic course). – M.: GUU Publishing House, 2019. -380 p.
8. Ubushaev B.G., Tsathlanova T.T., Burkutbaev N.A., Erdnieva E.V., Namysov S.V. On the issue of organizing the participation of residents in solving issues of local importance in the city of Elista, Republic of Kalmykia///Municipal Academy, 2020. №2. – p.166-172.
9. Tsatkhlanova T.T., Erendzhenova D.B., Erdniev E.V., Burkutbayev N.A., Namysov S.V., Ubushaev B.G. Main directions of regional economy development. Monograph. -Elista.: Publishing House "Kalmyk State University, 2018. -104 p.

УДК 352.075.2

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_188

Развитие системы эффективности работы муниципальных служащих: теоретический аспект

Development of the work efficiency system municipal employees: theoretical aspect



Сергей Георгиевич Рыбаков

Исполнительный секретарь местного отделения партии «Единая Россия» Юго-Восточного административного округа, Россия, Москва,
e-mail: sergribakov@mail.ru

Sergey G. Rybakov

Executive Secretary of the local branch of the United Russia party of the South-Eastern Administrative District, Moscow, Russia,
e-mail: sergribakov@mail.ru



Александр Владимирович Авачев

Начальник отдела инспекции и контроля казенного предприятия «Мосгорпечать», Россия, Москва,
e-mail: delava@mail.ru

Alexander V. Avachev

Head of the Department of inspection and control State Enterprise "Mosharekat", Moscow, Russia,
e-mail: delava@mail.ru

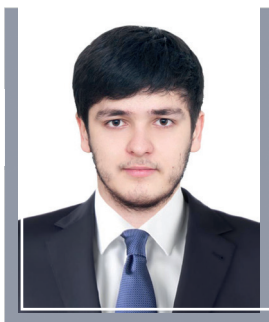


Байрта Григорьевна Убушаева

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление, кандидат экономических наук,
ORCID ID: 0000-0001-8432-6873, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2031-2019>,
SPIN-код: 5600-4930, AuthorID: 367897, Россия, Москва,
e-mail: ubgyy@bk.ru

Bairta G. Ubushaeva

State University of management, associate Professor of the Department of State and municipal management, candidate of economic Sciences, ORCID ID: 0000-0001-8432-6873, Web of Science Researcher ID: <https://www.researcherid.com/rid/D-2031-2019>,
SPIN-code: 5600-4930, AuthorID: 367897, Russia, Moscow,
e-mail: ubgyy@bk.ru



Магомедхабиб Магомедзакирович Разаков
ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
магистрант, Россия, Москва
e-mail: habib_razakov@mail.ru

Magomedhabib M. Razakov
State University of Management, Master student, Russia, Moscow,
e-mail: habib_razakov@mail.ru

Аннотация.

От эффективности действующей системы организации и стимулирования труда муниципальных служащих зависят конечные результаты деятельности всей администрации. В связи с этим актуальность проблематики данной темы определяется необходимостью совершенствования системы оценки труда муниципальных служащих для повышения эффективности их работы. Выявлена сложность оценивания управленческой (трудовой) деятельности, вследствие того, что в действующих нормативно-правовых актах не до конца не выставлены четкие границы показателей эффективных результатов трудового процесса отдельного муниципально-го служащего. Решающим шагом усиления итогов действий муниципальных служащих в зарубежных странах является наличие беспристрастной и всесторонней системы критериев, характеризующих степень качества реализации генеральных целей и задач муниципального образования.

Ключевые слова.

Муниципальный служащий, аттестация, местная администрация, вопросы местного значения.

Abstract.

The final results of the entire administration depend on the effectiveness of the current system of organizing and stimulating the work of municipal employees. In this regard, the relevance of the problems of this topic is determined by the need to improve the system of evaluation of the work of municipal employees to increase the efficiency of their work. The complexity of assessing managerial (labor) activity is revealed, as a result of the fact that the current regulatory legal acts do not fully set clear boundaries for indicators of effective results of the labor process of an individual municipal employee. A decisive step in strengthening the results of the actions of municipal employees in foreign countries is the availability of an impartial and comprehensive system of criteria that characterize the degree of quality of the implementation of the general goals and objectives of the municipality.

Keywords.

Municipal employee, certification, local administration, issues of local significance.

В современных условиях в целях продуктивного решения качественного жизнеобеспечения жителей муниципального образования результативность действий муниципальных служащих приобретает актуальность. Являясь основными субъектами, которые должны систематически осуществлять жизнеобеспечение населения локальной территории, их деятельность обязана носить оценочный характер[7, с.25]. В то же время вопрос оценки эффективности деятельности муниципальных служащих носит затруднительный характер в силу отсутствия четко выраженных показателей результатов их труда. Исходя из опыта зарубежных стран значимым элементом в оценке результативности деятельности муниципальных служащих выступают индикаторы, которые позволяют отследить степень преданности должностным обязанностям

и реализации целей, которые корреспондируются с вопросами местного значения. Поэтому решение проблемы, касающейся эффективности муниципальных служащих, создаст объективное представление о внушительной социально-экономической значимости их труда[6, с. 8].

Переведя определение Федерального Закона №25 от 2.03. 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» в практическую плоскость, можно сказать, что: муниципальная служба-это квалифицированный труд (деятельность) в рамках муниципальной должности, т.е. не выборная, которая предъявляет определенные профессионально-квалификационные компетенции, которые вознаграждаются в денежной форме из средств бюджета муниципального образования. Таким образом, муниципальная служба для носителя

труда (муниципального служащего) создает условия, при которых он на основе целей и функций реализует полномочия, которые закреплены за муниципальным образованием в рамках решения вопросов местного значения.

Деятельность муниципальных служащих выражается в труде, как работников администраций, призванных решать вопросы местного значения, то есть выполняют функции управления, которые помогают реализовать миссию органа управления (администрации). И поэтому можно сказать, что деятельность (труд) муниципальных служащих принимает особую форму, которая носит название – управленческий труд, который реализуется в муниципальных образованиях. Исходя из этой позиции для муниципальных служащих характерны не только традиционные элементы управленческого труда, но и специфические. Рассмотрим их поподробнее.

Специфические формы управленческого труда в системе муниципальной управления:

- доминирует умственный труд;
- производительность труда не выражается в товарной форме;
- информация выступает, как предмет труда в деятельности муниципального служащего;
- интеллектуально глубокий труд, так как корреспондируется со множеством аналитических процедур на основе которых вырабатываются цели, задачи управленческих решений;
- итоги управленческого труда муниципального служащего сложно количественно выражаются;
- система трудовых взаимоотношений имеет властную основу;
- функционально ответственный, так как связан с деятельностью людей из разных социально-экономических сфер.

В таблице 1 обозначены специфические формы управленческого труда, которые отражаются на муниципальном служащем, местной администрации и местном сообществе.

Таблица 1.
Условия результативности управленческого труда в системе муниципального управления

Муниципальный служащий	Местная администрация	Сообщество локальной территории
1	2	3
Повышенное внимание к выполняемым полномочиям	Результативность муниципальных служащих в области реализации вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий	Эффективность поддерживающих жизнеобеспечивающих сфер муниципального образования
Достижимость профессиональной самореализации в рамках выполняемых полномочий	Экономико-организационная четкость структуры	Природа-экологическая обеспеченность проживающего населения
Величина воздействия на принятие управленческого решения	Воздействие на функции и полномочия посредством централизации и децентрализации	За действенность местного населения в социально-трудовые отношения (уровень занятости, безработицы и др.)
Независимость в принятии управленческого решения	Приемлемость регулирования и контроля (свобода и быстрота управления)	Широкая снабженность товарами и услугами местного рынка
Достоянное денежное довольство	Высокая информационной обеспеченность и быстрота ее обработки	Формирование и развитие благоприятного бизнес-климата
Существование дополнительных социальных поддерживающих предпочтений	Состояние дисциплинарной среды	Увеличение потребительской активности жителей муниципального образования
Присутствие системы социальных преимуществ (пенсия, медицинское обслуживание и др.)	Дисциплинарная фрустрация, обязательность, оперативность	Интенсивность покупательской способности населения локальной территории
Регламентационная ранжированность полномочий и функций	Эмпатически (психологический) климат среди муниципальных служащих	Совершенствование социальной инфраструктуры муниципального образования

Законодательно-правовая безопасность	Степень неустойчивости кадров	Реагирование органов власти на нужды населения: степень бюрократии в деятельности муниципальных служащих
Наличие системы совершенствования	Степень креативности	Взаимодействие с институтами гражданского общества и бизнес-сообщества
Наличие системы обучения переподготовки и повышения по карьере	Образование инновационных инструментов и механизмов управления	Гарантии общественной безопасности на основе соответствующих институтов
Прочность должностного положения	Степень положительного или отрицательного состояния бюджетно-финансовой сферы	Многообразное социально-экономическое развитие локальной территорий
Приобретение допустимых «преференций»	Степень организационно-трудоустройства (дисциплины) коллектива администрации	Степень предоставления и удовлетворения государственными и муниципальными услугами
Уровень удовлетворения реализации своих управленческих навыков и умений	Формирование и развитие системы карьерной лестницы	Наличие комбинаторной системы различных групп и категорий локальной территорий: различные слои населения, бизнес-структуры

Нормативно-правовое регулирование, выраженное Федеральным законом №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1] и Федеральным законом Российской Федерации №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»[2] выработали некоторые критерии с помощью которых можно оценить продуктивность действий органов местного самоуправления. В то же время, например, Федеральный закон №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» достаточно поверхностно отнёсся к вопросу формирования и функционирования четких предпосылок, с помощью которых можно было бы оценить эффективность и результативность должностного процесса конкретного муниципального служащего. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» регулирует систему эффективности и результативности должностного процесса муниципальных служащих на основе аттестации, придерживаясь мнения что на основе этой системы раскрывается потенциал муниципальной службы[10, с.77].

В целях раскрытия потенциальных возможностей должностного процесса муниципальных служащих действуют Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных рай-

онов»[3] и Постановление Правительства РФ от 17 декабря 2012 года № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации» от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»[4]. В них были разработаны критерии, на основе которых определен перечень показателей тем самым происходит совокупная оценка органов местного самоуправления конкретной локальной территории.

Так, Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» содержит перечень дополнительных показателей, типовую форму для отчетов главы муниципальных образований о достигнутых показателях для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления и методические рекомендации о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (здесь ссылка на Указ Президента). Указ Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправле-

ния городских округов и муниципальных районов» дает директивные направления, в которых будет осуществляться мониторинг деятельности органов местного самоуправления (образование, медицина, транспорт, жилищно-коммунальное хозяйство, строительство и т.д.).

Обобщая, можно сделать следующий вывод, что нормативно-правовое обеспечение в основном акцентирует внимание на действия органов местного самоуправления, которые по идее нормативно-правового регулирования должно отразиться на уровне жизни местного сообщества. При этом ни один из нормативных значений, которые отражены в Указе Президента РФ от 28 апреля 2008 года № 607 не коснулся результативности должностного процесса муниципальных служащих. В общем процедура оценки эффективности органов местного самоуправления громоздкая, имеет узкую территориальную направленность, не рассматривает достоинства, содержание и ценность работы конкретного муниципального служащего. Поэтому выработка иной системы условий и рейтинга эффективности муниципальных служащих, которые позволят им показывать высокую результативность выполнения своих служебных обязанностей с достойным материальным поощрением становится актуальным.

В то же время необходимо признать, что условия, с помощью которых можно развить систему оценки персональной деятельности муниципального служащего, в контексте функционирования конкретного структурного подразделения органа местной администрации в нашей стране предпринимаются. При этом решение данного вопроса делегировано на уровень субъекта РФ. Исходя из практики в пределах своих полномочий субъектами РФ принимают законы, которые регламентируют должностной процесс муниципальных служащих. Так, например, Законом Кемеровской области №103 «О некоторых вопросах прохождения муниципальной службы» от 20.06. 2007 г. прописаны процедуры, в которых предусмотрен учет эффективности и продуктивности труда муниципального служащего[5]. Основной

акцент сделан на аттестацию, с помощью которой оценивается соответствие профессиональных компетенций тому структурному подразделению, в котором муниципальный служащий осуществляет свою деятельность и на основе этого происходит решение вопросов местного значения. Кроме этого, особое внимание уделяется соблюдению муниципальным служащим этических-нравственных норм, отсутствие в реализации профессиональных функций коррумпированных действий, способность работать в команде, умение оперативно решать сложные задачи структурного подразделения, наличие организаторских способностей и др. На основе этих и других критериев Закон Кемеровской области №103 «О некоторых вопросах прохождения муниципальной службы» от 20.06. 2007 г. предусмотрел поощрительную систему муниципальных служащих, которые стремятся при реализации своих служебных полномочий вносить весомый вклад в повышение уровня качества жизни муниципального образования.

В целом, можно сказать, что аттестация пока остается традиционной системой, с помощью которой можно увидеть результативность деятельности муниципального служащего. Поэтому выработка на федеральном, региональном и муниципальном уровнях системы которая ориентируется на результат пока остается нерешенной. В то же время, чтобы перейти в практическую плоскость такой системы, которая ориентирована на результат, на наш взгляд, нужна достаточно хорошо проработанная теоретико-методологическая база[8, с.55]. Последнее не должна носить формальной нормативно-правовой «фикции», а должна выступать прикладной системой, на основе которой будет оцениваться эффективный управленческий труд, с помощью которого будет повышаться уровень жизни местного сообщества[9, с.49].

В настоящее время методические разработки в этом направлении на федеральном уровне в лице Министерства труда и социальной защиты РФ уже есть, но она затрагивает систему государствен-

ной (гражданской) службы. Данная методологическая база основана на Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» в котором лежит алгоритм достижения государственными служащими

целей, определенные во времени. Поэтому мы считаем, что этот методический инструментарий может явиться тем качественным ориентиром, который сможет дать персональную оценку муниципального служащего эффективности выполнения его полномочий.

Список источников:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2020) [Электронный источник] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 02.05.2021).
2. Федеральный закон от 02.03.2007 N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (в ред. от 27.10.2020) [Электронный источник] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/ (дата обращения: 02.05.2021).
3. Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (в ред. от 09.05.2018) [Электронный источник] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/ (дата обращения: 02.05.2021).
4. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (ред. от 16.08.2018) [Электронный источник] // СПС «Консультант Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/ (дата обращения: 02.05.2021).
5. Закон Кемеровской области от 30 июня 2007 года N 103-ОЗ «О некоторых вопросах прохождения муниципальной службы» (ред. от 22.12.2017) [Электронный источник] // СПС «Консультант Плюс». URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW284&n=17607&dst=100001#0051254414537148074> (дата обращения: 10.05.2021).
6. Зотов В.Б. Особенности управления персоналом в системе местного самоуправления // Муниципальная академия, 2020 №2. С.7-11.
7. Зотов В.Б., Милькина И.В., Ткачева Т.Д. Развитие механизма управления мотивацией на государственной гражданской службе // Муниципальная академия, 2020 №2. С.19-27.
8. Мацкуляк И.Д. Политико-экономическая природа рыночных отношений: монография / И.Д. Мацкуляк. – М.: КНОРУС, 2020. – 442 с.
9. Миронова Н.Н., Миронов С. В., Хмельченко Е.Г., Ибяттов Ф.М. Интеллектуальный капитал как фактор развития современных информационных технологий и экономики России // Муниципальная академия, 2020. №1. – С. 48-52.
10. Цатхланова Т.Т., Эрендженнова Д.Б., Эрдниева Э.В., Буркутбаева Н.А., Намысов С.В., Убушаева Б.Г. Основные направления развития региональной экономики. Монография. – Элиста.: Изд-во «Калмыцкий государственный университет, 2018. 104 с.

References:

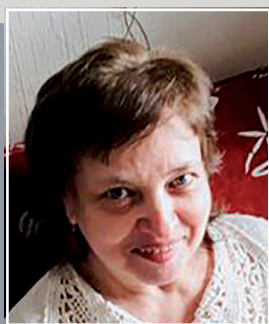
1. Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ "On General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" (as amended by 29.12.2020) [Electronic Source] //SPS "Consultant Plus." URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (case date: 02.05.2021).
2. Federal Law of 02.03.2007 N 25-FZ "On Municipal Service in the Russian Federation" (as amended by 27.10.2020) [Electronic Source] //SPS "Consultant Plus." URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66530/ (case date: 02.05.2021).
3. Decree of the President of the Russian Federation dated April 28, 2008 N 607 "On Assessing the Effectiveness of Local Government Bodies of Urban Districts and Municipal Districts" (as amended by 09.05.2018) [Electronic Source] //SPS "Consultant Plus." URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/ (case date: 02.05.2021).
4. Decree of the Government of the Russian Federation dated 17.12.2012 N 1317 "On Measures for the Implementation of the Decree of the President of the Russian Federation dated April 28, 2008 N 607" On Assessing the Effectiveness of Local Government Bodies of Urban Districts and Municipal Districts "(ed. From 16.08.2018) [Electronic Source] //SPS "Consultant Plus." URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_76576/ (case date: 02.05.2021).
5. Law of the Kemerovo Region dated June 30, 2007 N 103-OZ "On some issues of municipal service" (ed. From 22.12.2017) [Electronic source] //SPS "Consultant Plus." URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW284&n=17607&dst=100001#0051254414537148074> (case date: 10.05.2021).
6. Zotov V.B. Features of personnel management in the local government system //Municipal Academy, 2020 No. 2. p. 7-11.
7. Zotov V.B., Milkina I.V., Tkacheva, etc. Development of a motivation management mechanism in the public civil service //Municipal Academy, 2020 No. 2. Page 19-27.
8. Matskuluk I.D. The political and economic nature of market relations: monograph/I.D. Matskuluk. - M.: KNORUS, 2020. – 442 p.
9. Mironova N.N., Mironov S.V., Khmelchenko E.G., Ibyatov F.M. Intellectual capital as a factor in the development of modern information technologies and the economy of Russia //Municipal Academy, 2020. №1. – p. 48-52.
10. Tsathlanova T.T., Erendzhenova D.B., Erdniev E.V., Burkutbayev N.A., Namysov S.V., Ubushaev B.G. The main directions of development of the regional economy. Monograph. -Elista.: Publishing House "Kalmyk State University, 2018. -104 p.

УДК 352.075

DOI: 10.52176/2304831X_2021_02_195

Города Российской империи XIX века: факторы роста и особенности развития

Cities of the Russian Empire in the 19th century: growth factors and features of development



Светлана Викторовна Соколова

ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
доцент кафедры государственного и муниципального
управления, кандидат экономических наук, доцент, ORCID:
<https://orcid.org/0000-0002-7840-1264>, Web of Science
Researcher ID: <https://publons.com/researcher/3860997/svetlana-sokolova/>, SPIN-код: 2312-9121, AuthorID: 699477, Россия, Москва,
e-mail: prepodsokolova55@mail.ru

Svetlana V. Sokolova

FSBEI HE "State University of Management", Associate Professor
of the Department of State and Municipal Administration,
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, ORCID:
<https://orcid.org/0000-0002-7840-1264>, Web of Science
Researcher ID: <https://publons.com/researcher/3860997/svetlana-sokolova/>, SPIN-code: 2312-9121, AuthorID: 699477, Russia,
Moscow,
e-mail: prepodsokolova55@mail.ru

Аннотация.

Тема представленной работы является весьма актуальной, поскольку XIX век сыграл важную роль в градостроительстве Российской империи: благодаря развитию промышленного производства и строительству железнодорожных магистралей в стране наблюдался рост городов и промышленных поселков. А созданные в XIX веке генеральные планы и городские центры в своем большинстве были сохранены в городах следующего XX столетия.

Ключевые слова.

Генеральный план, городской центр, губернский город, городское население, людность городов.

Abstract.

The topic of the presented work is very relevant, since the era of the so-called «New Time», covering the period from the second half of the 18th century to the first half of the 20th century, has had and continues to have a huge impact on modern urban development. The topic of the presented work is very relevant, since the 19th century played an important role in the urban planning of the Russian Empire: thanks to the development of industrial production and the construction of railway lines, the growth of cities and industrial settlements was observed in the country. And the master plans and city centers created in the 19th century were for the most part preserved in the cities of the next 20th century.

Keywords.

General plan, urban center, provincial town, urban population, population of cities.

Первая половина XIX века характеризуется новым всплеском русского градостроительства, хотя и менее интенсивным по сравнению с концом XVIII века [4]. Причем этот рост объясняется не столько внутренними достижениями, которые сильно тормозились наличием крепостного права, сколько внешними успехами России. Новый необыкновенно сильный строительный подъем принесло победоносное окончание Отечественной войны 1812 года, в частности, восстановление сожженной французами Москвы заняло всего 6-7 лет: уже через 4 года после изгнания французов, т.е. в 1817 году в Москве было отремонтировано 2514 домов и построено заново 623 каменных и 5561 деревянных домов, что в совокупности к началу 1818 года превысило нанесенный пожаром ущерб на целую тысячу зданий [1, с.444].

Кроме того, хотя переход к регулярной планировке городов связан с именем Пе-

тра I, но массовое осуществление этих планов широко развернулось именно в начале XIX века [5]. Как правило, в плане выделялся ярко подчеркнутый центр, отличавшийся большими размерами, богатством силуэта и наибольшей высотой застройки, который также удачно вписывался в окружающую природную среду, поскольку отражал неповторимые местные черты. При этом созданные в XVIII - XIX веках генеральные планы и городские центры в своем большинстве были сохранены в городах XX века.

Во второй половине XIX века Россия делает довольно большие успехи в развитии хозяйства, что не могло не повлиять на рост числа городов. Динамика числа городов и рост городского населения Европейской части России представлены в таблице 1, составленной по статистическим данным второй половины XIX века [3, с.490].

Таблица 1.

Динамика числа городов и городского населения Европейской России
с 1863 по 1897 годы

Годы	Население всего (тыс.чел.)	В том числе население в городах (тыс. чел.)	Доля городского населения (%)	Число городов с населением >5 тыс.чел.
1863	61421	6105	9,9	13
1885	81725	9965	12,2	31
1897	94215	12027	12,8	44

Таким образом, за рассматриваемые 34 года общая численность населения Европейской России увеличилась в 1,534 раза (на 53,4%), число городских жителей – в 1,97 раз (на 97%), то есть городское население росло почти в 2 раза быстрее, чем всё население Европейской России. При этом число европейских российских городов выросло практически почти в 3,5 раза (в 3,38 раза).

К важнейшим российским градобразующим факторам XIX века можно отнести развитие промышленности и транспорта (в первую очередь железнодорожного). Промышленность как градобразующий фактор представлена

в первую очередь разработкой каменноугольных и рудных месторождений на Урале, в Донецком угольном бассейне, а также нефтеносных районов Кавказа. Во второй половине XIX века возникли такие промышленные центры (города и промышленные поселки) как Грозный, Макеевка, Юзовка, Никитовка, Чусовой и др.

1. Грозный – В 1817 году на территории Северного Кавказа начинаются военные действия, и через год 22 июня 1818 года в низовьях реки Сунжи была основана крепость Грозная (в ней бывали Александр Грибоедов, Михаил Лермонтов, Лев Толстой), а уже через полвека, в 1869 году, крепость утратила стратегическое значение и 30

декабря 1869 года была преобразована в город Грозный. В начале 1890-х в районе города была начата промышленная добыча нефти, а построенная к 1 мая 1893 года

ветка Владикавказской железной дороги, проложенная от Беслана до Грозного, превратила город в один из крупнейших нефтяных центров Кавказа (рисунок 1).



Рисунок 1. Город Грозный в XIX веке

2. **Макеевка** - История города начинается в 1690-х годах с казацких поселений, расположившихся на стыке Екатеринославской губернии и земель, принадлежащих Войску Донскому. По Распоряжению Азовской губернской канцелярии, разрозненно стоящие землянки были преобразованы в воинскую слободу. В 1787 году на месте слободы основывается слобода Макеевка, которая к 1815 году становится центром недавно созданной волости.

К концу XIX века на землях Макеевской волости открываются и начинают активно разрабатываться залежи каменного угля (первый рудник был открыт в 1875 году), а в 1899 году был основан металлургический поселок Дмитриевский (названный в честь Дмитрия Иловайского, сына графа Иловайского - помещика области), с которым была объединена Макеевка. Дмитриевск, ставший одним из крупнейших угледобывающих и промышленных центров Донецкого угольного бассейна,

становится основой будущего города Макеевка (в 1931 году Дмитриевск-Макеевку переименовали в Макеевку).

3. **Чусовой** - Возникновение станция Чусовская в 1878 г. связано с завершением строительства Горнозаводской железной дороги и основанием франко-русскими предпринимателями Шарлем Барруэн и Сергеем Голицыным в 1879 году Чусовского металлургического завода (в 1899 году его посетил Дмитрий Иванович Менделеев и отметил современность производства), а в XX веке поселок стал городом Чусовой (в 1933 году).

Наряду с промышленностью весьма существенным фактором развития городов становится транспорт, и прежде всего, железнодорожный. Первая железная дорога появилась в России в 1838 году, она получила название Царскосельской (Николаевской) и соединяла Москву и Петербург. Дорога имела протяженность всего 25 км и не годилась для существенных грузоперевозок, поэтому можно счи-

тать, что фактически до середины XIX века (до 1851 года) Россия не имела ни одной значительной железной дороги. За вторую половину XIX века, то есть к 1900 году разветвленная железнодорожная сеть общей протяженностью 48 тыс. км покрывала практически всю Европейскую часть страны [1, с.478]. Начав с соединения Москвы и Петербурга прямолинейной Николаевской железной дорогой, государство и акционерные общества железных дорог стремились соединить крупнейшие центры страны с пограничными стратегическими и торговыми городами. Были построены Петербургско-Варшавская железная дорога, дороги в Крым, на Кавказ, в Бессарабию, в Среднюю Азию и к отдаленному тихоокеанскому побережью (в конце 90-х годов появился Великий Сибирский железнодорожный путь).

Прорезая обширные сельскохозяйственные районы, далеко отстоящие от судоходных рек, железные дороги давали

выход русскому сырью к промышленным центрам и приморским экспортным гаваням. Именно поэтому очень быстрыми темпами стали развиваться такие портовые города как Рига, Одесса, Новороссийск, Ростов-на-Дону, Владивосток. Кроме того, высокими темпами стали расти узловые грузопроводящие пункты железнодорожного и водного транспорта: Москва, Петербург, Харьков, Киев, Нижний Новгород и др.

Однако несмотря на быстрые темпы развития промышленного производства, Россия даже в конце XIX века оставалась аграрной страной: по данным первой всеобщей переписи населения, которая состоялась в Российской империи в феврале 1897 года, доля городского населения страны составляла всего 13,4% [5]. Урбанистическая структура в пределах территории современной России по данным той же переписи населения (1897 года) представлена в таблице 2 [2].

Таблица 2.

Распределение городов России по административному статусу и численности населения (людности) в 1897 году

Административный статус городов	Численность населения, тыс. чел.								
	до 2	2–5	5–10	10–20	20–50	50–100	100–200	св. 1 000	всего
Губернские и областные	–	1	2	4	20	14	4	2	47
Уездные	20	110	99	63	27	2	1	–	332
Безуездные	2	2	3	3	–	1	–	–	11
Заштатные	19	10	6	3	–	–	–	–	38
Всего (штук)	50	123	110	73	47	17	5	2	428
Доля городов (%)	11,7	28,7	25,7	17,1	11,0	4,1	1,2	0,5	100

Анализ приведенных данных позволяет сделать следующие выводы:

1. Можно говорить о **большом дефиците городов**, который наблюдался в России к началу XX века: для огромной территории страны 428 городов было явно недостаточно.

2. Значительное **преобладание малых городов**. Ранжированные по убыванию города по числу жителей выглядят следующим образом:

- 1 место – 2-5 тыс. чел. (29%);
- 2 место – 5-10 тыс. чел. (26%);
- 3 место – 10-20 тыс. чел. (17%).
- 4 место – 2-5 тыс. чел. (12%);

- 5 место – 20-50 тыс. чел. (11%);
- 6 место – 50-100 тыс. чел. (4%);
- 7 место – 100-200 тыс. чел. (1,2%);
- 8 место – свыше 1 млн. (0,5%).

Если использовать российскую современные классификацию городов по числу жителей (малым считается город с людностью до 50 тыс. чел.), то в конце XIX века в России резко преобладали именно малые города. Доля городов, которые современной статистикой относятся к малым, составляла более 94 %, причем из них 283 города, или 66% (66,1%) насчитывали менее 10 тыс. жителей, а людность в 173 городах,

или в 40% (40,4%) от общего числа городов, была менее 5 тыс. чел. (современный численный критерий выделения городов в России отталкивается от 12 тыс. чел.). Причем большинство таких очень малых городов в дальнейшем оказались невостребованными. Таким образом по критериям современной статистики к XX веку только 24 из 428 российских городов не были малыми.

ООН, помимо национальных критерием выделения современных городов, использует общий критерий, по которому городом считается населенный пункт, в котором проживает не менее 20 тыс. жителей. Согласно такому критерию в конце XIX в. в России был только 71 город.

Даже если использовать классификацию городов России по людности, предложенную русским и советским статистиком и географом Вениамином Петровичем Семеновым-Тянь-Шанским

(1870-1942 гг.) более ста лет тому назад, согласно которой он выделял:

- городок (до 5 тыс. жителей);
- малый город (5-10 тыс. чел.);
- средний город (10-40 тыс. чел.);
- большой город (40-100 тыс. чел.);
- крупный город (более 100 тыс. чел.),

то на городки и малые города приходилось 66% от общего числа городов.

3. В таблице **не представлены города с числом жителей от 200 тыс. до 1 млн.** Это связано с тем, что территория России, на которой проводилась первая перепись населения (это были все регионы, кроме Бухарского эмирата и Хивинского ханства), превышала площадь современной России (17,1 млн. кв. км) и составляла 21,8 млн. кв. км, поскольку Финляндия и Польша были частью империи. Самые большие города России конца XIX века (с числом жителей от 100 тыс. чел.) можно увидеть в таблице 3.

Таблица 3.

Самые большие города Российской империи по переписи 1897 года

Место	Название города	Число жителей (тыс. чел.)	Современная принадлежность стране
1.	Санкт-Петербург	1265	Россия
2.	Москва	1039	Россия
3.	Варшава	684	Польша
4.	Одесса	404	Украина
5.	Лодзь	314	Польша
6.	Рига	282	Латвия
7.	Киев	248	Украина
8.	Харьков	174	Украина
9.	Тифлис	160	Грузия
10.	Ташкент	156	Узбекистан
11.	Вильна (Вильнюс)	154	Литва
12.	Саратов	137	Россия
13.	Казань	130	Россия
14.	Ростов-на-Дону	120	Россия
15.	Тула	115	Россия
16.	Астрахань	113	Россия
17.	Екатеринослав (Днепр)	113	Украина
18.	Баку	112	Азербайджан
19.	Кишинев	108	Молдова

Из приведенных данных следует, что на территории современной России самыми крупными городами по переписи 1897 года были всего 7 городов: Москва и Санкт-Петербург с населением более 1 млн. жителей, а людность остальных 5 городов (Саратов, Казань, Ростов-на-Дону, Тула и Астрахань) была менее 140 тыс. чел. в каждом. Поэтому закономерно, что при анализе географии самых больших городов, выделенных по первой общероссийской переписи населения, на территории современной России, отсутствуют группы городов с людностью от 200 тыс. до 1 млн. чел.

Таким образом, если в первой половине XIX века важнейшими факторами ро-

ста российских городов, развитие которых происходит преимущественно уже не хаотично, а по генеральным планам, являются внешние победы России (в первую очередь над Наполеоном в первой Отечественной войне), то уже к середине века главными факторами выступают внутренние экономические: развитие промышленного производства и транспортных магистралей (главным образом железнодорожных). Однако несмотря на развернувшееся в XIX веке русское градостроительство, к началу XX века число городов было невелико и среди них значительно преобладали малые по людности города.

Список источников:

1. Бунин А. В. История градостроительного искусства. Том 1. – Государственное издательство литературы по строительству и архитектуре, Москва, 1953 – 231 с.
2. Лаппо Г.М. Почему в XX веке в России создавались новые города. – География, 2005 № 6 - [https:// geo.1sept.ru/article.php?ID=200500603](https://geo.1sept.ru/article.php?ID=200500603)
3. Ленин В.И. Развитие капитализма в России. - Полное собрание сочинений, т.3, изд.5. – М.: Издательство политической литературы, 1971- [http://www.uaio.ru/ vil/03.htm](http://www.uaio.ru/vil/03.htm)
4. Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд. доп. и перераб./под общ.ред. проф. В.Б.Зотова.-Москва: РМА, 2014.-936с.
5. Соколова С.В. Исторические теории возникновения, формирования и развития городов – Юридическая урбанология. Урбанологическая теория: монография: в 2 т./коллектив авторов; под общ.ред. В.В. Таболина. – М.: Юстинформ, 2021. – с.276-294

References:

1. Bunin A. V. History of urban planning art. Volume 1. - State publishing house of literature on construction and architecture, Moscow, 1953 - 231 p.
2. Lappo G.M. Why new cities were created in Russia in the XX century. - Geography, 2005 No. 6 - [https:// geo.1sept.ru/article.php?ID=200500603](https://geo.1sept.ru/article.php?ID=200500603)
3. Lenin V.I. The development of capitalism in Russia. - Complete works, vol. 3, ed. 5. - M. : Publishing house of political literature, 1971- [http:// www.uaio.ru/ vil / 03.htm](http://www.uaio.ru/vil/03.htm)
4. Local government: an encyclopedia. 2nd ed., Additional and revised / under the general ed. prof. V.B. Zotova.-Moscow: RMA, 2014.-936s.
5. Sokolova S.V. Historical theories of the origin, formation and development of cities - Legal Urbanology. Urbanological theory: monograph: in 2 volumes / group of authors; under the general ed. V.V. Tabolin. - M. : Yustinform, 2021 .-- p. 276-294

Content

Local Government Today: Challenges and Development Prospects
(results of the VI International Scientific and Practical Conference "The Role of
Local Self-Government in the Development of the State at the Present Stage")....2

Management organization

Moscow in world ratings - the best city in the world10
Zotov V.B., Terekhova K.O.

Digital transformation of public administration.....16
Lebedeva Yu.A.

Local government in public power and national projects21
Miroshnikov S.N.

Modern problems of change management in the state program of the Russian
Federation "Development of culture and tourism»28
Filatov V.V., Mishakov V.Yu., Makeeva O.V., Gorbkov D.I.

The Basic Forms of Local Self-Government in the Russian Empire40
Shendrikova S.P., Pavlenko I.G., Ostovskaya A.A., Bunetsky L.L.

Management techniques for creating a practical model of scientific motivation
and work organization in public institutions using a proactive approach.....53
Demin A.V., Rybalchenko I.V., Milkina I.V.

New requirements for public officers in post-pandemic conditions64
Serebryakova G.V., Nezamaykin I.V.

The specifics of the formation of the municipal personnel reserve as a resource for
managing social systems70
Cherkasova M.A.

Psychological mechanisms of blocking the implementation of management
decisions.....76
Kirnarskaya S.V., Anfimova A.Yu.

Professional training of certain categories of citizens as an instrument of the state
policy of promoting employment of the population.....82
Khmelchenko E.G., Kretov A.A.

Russian cities of the XIII-XVII centuries: decline and revival89
Sokolova S.V., Shaposhnikov S.V.

Economics and Finance

Assessment of the implementation of the municipal education budget in the face
of a pandemic97
Vilchinskaya O.V.

Social services as a modern driver of small business and ensuring its development
on the basis of innovative network coworking103
Ivanov V.V., Ivanova A.V.

Development of regions and municipalities

In search of methods for developing a regional development strategy115
Boltunov S.A., Lapygin Yu.N.

The current stage of implementation of the strategy of territorial development of
Russia122
Sirazhdinov R.Zh.

Geomarketing approach in territory development management128
Torgashev R.E., Seregin V.N., Fidosevich A.P.

Modern approaches to municipal management: current practices for the socio-
economic development of the territory136
Zhestjannikov S.G.

Implementing Digital Platforms when managing municipal property144
Rozhkov E.V.

The content of the management process of municipalities in the modern
information space of society150
Nikulin A.S., Cherkasova M.A.

Digitalization of property (regional features)156
Rozhkov E.V.

Improving the mechanisms for managing the environmental situation in the
Republic of Crimea on the eve of the 2021 tourist season.....162
Golovanov V.I., Anfimova A.Yu., Melnichenko N.F.

Evaluation of the effectiveness of state management of natural resources and
environmental protection in the Moscow Region170
Torgashev R.E., Golovanov V.I.

Development of youth policy in the municipalities of the Republic
of Kalmykia181
**Mushaev S.G., Tsatkhlanova T.T., Dadaeva G.Yu., Ubushaeva B.G.,
Anzhirov S.I.**

Development of the work efficiency system municipal employees: theoretical
aspect188
Rybakov S.G., Avachev A.V., Ubushaeva B.G., Razakov M.M.

Cities of the Russian Empire in the 19th century: growth factors and features of
development195
Sokolova S.V.

Информационно-аналитический журнал
зарегистрирован в Роскомнадзоре.
Свидетельство о регистрации СМИ:
ПИ № ФС77-50260 от «22» июня 2012 г.

УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия»
включён в Перечень научных
журналов, рекомендованных ВАК
РФ для публикации материалов
кандидатских и докторских
диссертаций.

В издании публикуются
официальные материалы
союзов и ассоциаций местного
самоуправления, результаты
научных исследований и лучшая
практика в области местного
самоуправления и муниципального
управления.

При написании и оформлении
статей редакция журнала
«Муниципальная академия»
просит придерживаться правил,
представленных на сайте.
Электронная версия журнала
и требования к публикациям
размещены на официальном
сайте журнала «Муниципальная
Академия»: www.journal-rma.ru

По вопросам публикации статей
следует обращаться в редакцию
журнала по телефонам:
+7 (915) 405-64-19 +7 (495) 229-03-87
или по электронной почте:
journal-rma@mail.ru

ООО «Муниципальная академия»
Адрес: 111024, г. Москва,
ул. Авиамоторная, д. 12, офис 814.
Тел.: +7 (915) 405-64-19
+7 (495) 229-03-87
E-mail: journal-rma@mail.ru
Сайт: www.journal-rma.ru

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Бурак Петр Иосифович — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета
Быков Александр Владимирович — д.п.с.н., профессор
Зотов Владимир Борисович — д.э.н., профессор
Пупырев Евгений Иванович — д.т.н., профессор
Мокрый Владимир Семенович — д.ю.н., профессор
Рош Елена Сергеевна — д.э.н., профессор
Калабеков Алан Лазаревич — д.б.н., профессор
Найданов Александр Сергеевич — к.пед.н.
Толкачев Сергей Генрихович — к.э.н.
Ружицкий Владимир Петрович — д.т.н., профессор
Белых Ирина Викторовна — к.э.н.
Шульга Татьяна Ивановна — д.п.с.н., профессор
Рой Олег Михайлович — д.с.н., профессор
Беляев Александр Матвеевич — д.с.н., профессор
Грищенко Леонид Леонидович — д.ю.н., профессор
Рагулина Юлия Вячеславовна — д.э.н., профессор
Семкина Ольга Сергеевна — к.э.н., профессор
Бутова Татьяна Витальевна — к.э.н., доцент
Юркова Светлана Николаевна — к.т.н., доцент
Милюкина Ирина Владимировна — к.э.н., доцент

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор:

Зотов Владимир Борисович, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Голованов Владимир Иванович, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Кириллова Ариадна Николаевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Рагулина Юлия Вячеславовна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Авдеева Татьяна Тимофеевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Рождественская Ирина Андреевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Терехова Кристина Олеговна

Заместителя главного редактора:

Анопоченко Татьяна Юрьевна, д.э.н., профессор

Ученый секретарь: **Бирюкова Татьяна Александровна**

Верстка: **Кравченко Сергей Михайлович**

Руководитель издательских проектов: **Чихирников Валерий Васильевич**

РЕЦЕНЗЕНТЫ

Алексеев Александр Юрьевич — к.э.н., доцент

Ибятov Фаиль Мужипович — к. и.н., доцент

Номер отпечатан в Новой книжной типографии: ООО «Триада»

новая-книжная-типография.рф

Подписан в печать 28.06.2021

Заказ № 22746

Тираж 1000 экз.

Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, неподлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна

Открыта подписка на научный информационно-аналитический журнал

Муниципальная Академия

Журнал является официальным печатным органом Российской муниципальной академии.

В журнале публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

Периодичность: 4 выпуска в год (155M2304-831X). В 2015 году журнал «МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ» включён в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации. В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте журнала «Муниципальная Академия»: www.journal-rma.ru.

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам:

+7(915)405-64-19

+7 (495)229-03-87

или по электронной почте: journal-rma@mail.ru.

Подписку для физических лиц можно оформить на сайте Агентства подписки "Деловая пресса", <https://delpress.ru/>, подписной индекс: 20757DP.

Подписку для юридических лиц можно оформить на сайте Агентства «Урал-Пресс», <http://www.ural-press.ru/>, подписной индекс: 70500.

