

# Муниципальная Академия

№4 • октябрь-декабрь • 2017

**85**  
**лет**

*кафедры государственного  
и муниципального управления  
ГУУ*

РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ  
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ



Официальный печатный орган Российской Муниципальной Академии

## СОДЕРЖАНИЕ

### ПРОЕКТЫ РМА

**С.В. ШАПОШНИКОВ.** 85 лет кафедре государственного и муниципального управления Государственного университета управления ..... 2

### РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

**В.Б. ЗОТОВ.** Современные информационные технологии как средство повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления ..... 8

**Х.П. ХАРЧИЛАВА.** Роль государства в улучшении качества корпоративного управления в российских компаниях с государственным участием ..... 21

**В.И. ГОЛОВАНОВ.** Кластерный подход к организации деятельности муниципальных предприятий ..... 31

**О.А. ПЕТРИНА, И.В. МИЛЬКИНА.** Развитие территорий с особым правовым и экономическим статусом в России ..... 38

**А.О. ЛАПКИН, В.М. ТЕРЕЩЕНКО, А.С. ТРОШИНА, А.В. ШОРОХОВА.** Влияние городской застройки на экологическую ситуацию в районах города Москвы ..... 46

**Ю.М. БЕЛОЗЕРОВА, Ю.А. ЛЕБЕДЕВА.** Государственно-частное партнерство как инструмент привлечения инвестиций в создание инфраструктурных объектов сферы услуг ..... 50

**Б.Г. УБУШАЕВА.** Развитие инфраструктуры рынка труда в Республике Калмыкия ..... 61

**С.Н. ЮРКОВА.** Территориальная реформа местного самоуправления: путь к эффективному управлению или нарушение принципа субсидиарности? ..... 66

**Т.И. АФИНОГЕНОВА, Б.А. КУРКИЕВ.** Особенности проведения независимой оценки качества услуг, оказываемых населению подведомственными учреждениями в области физической культуры и спорта в Республике Ингушетия ..... 71

**Т.В. БРАТАРЧУК, Д.К. ЗАКАЕВА.** Приоритеты государственной политики в здравоохранении (на примере Республики Северная Осетия) ..... 76

### ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

**Ф.М. ИБЯТОВ, А.Ф. НАСЫРОВА.** Политические сети в государственном управлении ..... 85

**М.Н. ПРОКОФЬЕВ, К.Ю. БАГРАТУНИ.** Оценка эффективности межбюджетных трансфертов при формировании местных бюджетов ..... 90

**С.П. СТЕПКИН.** Гражданско-правовой статус муниципальных учреждений ..... 97

**Т.В. МЕЗЕНЦЕВА, О.А. ПЕТРИНА.** Дуальная модель обучения в системе подготовки кадров для реального сектора экономики ..... 102

**Н.А. ЕКИМОВА.** Монетарные правила таргетирования: смена парадигмы ..... 110

**Е.П. ЗАБЕЛИНА, Е.Г. ХМЕЛЬЧЕНКО.** Местный референдум как организационно-правовая форма муниципального правотворческого процесса ..... 117

**М.М. ПУХОВА, А.И. РАЙЛЯН.** Особенности правового регулирования корпоративного управления в российских компаниях с государственным участием ..... 126

**А.Ю. КОКОВИХИН, Е.С. ОГОРОДНИКОВА, А.Е. ПЛАХИН.** Параметры удовлетворенности предпринимателей как элемент оценки инвестиционного климата в муниципальных образованиях ..... 132

**Р.А. АБРАМОВ.** Совершенствование антикоррупционной экспертизы распорядительных документов органов местного самоуправления ..... 139

**В.А. КРЕТИНИН, В.В. КУЗНЕЦОВ, А.В. БОРОВКОВА.** Владимирская область: механизмы формирования конкурентной экономики ..... 152

### ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

**А.В. КОЖЕВНИКОВ, В.Г. РЫЖКОВ, А.Г. ШПЕНЁВ, С.М. КАРПЕНКО.** Инновационные системные решения для регионального управления ..... 157

**С.И. НЕКРАСОВ.** Институт старостата в системе местного самоуправления Российской Федерации: тенденции, проблемы, перспективы ..... 164

**Н.Р. СИРАЖДИНОВ, С.В. ШАПОШНИКОВ.** Проблемы взаимоотношений органов государственного и муниципального управления в России ..... 169

**Л.Н. АРИФУЛЛИНА.** Профорентация молодежи как фактор развития молодежного кадрового потенциала ..... 173

**Д.А. ЖАДОБИНА.** Стратегическое управление социальными рисками ..... 177

**Н.Н. СОКОЛОВ.** Современные тренды и новые подходы к управлению организацией ..... 182

**Р.Ж. СИРАЖДИНОВ.** Экология как поле разрешения конфликта интересов ..... 187

**А.Н. АТРЕПЬЕВ, С.В. ИВНИЦКИЙ.** Проблема интеграции Кожуховской линии в систему Московского метрополитена ..... 191

**С.В. ЩЕКОЧИХИНА, Г.Н. МАГОМЕДОВ.** Анализ и оценка эффективности государственного контроля в сфере природопользования по охране морских ресурсов в Республике Дагестан ..... 201

**А.П. ЖУКОВ.** К вопросу о реализации функций стратегического планирования в российских муниципальных образованиях ..... 205

**В.А. ВОЛОХ, В.А. СУВорова.** Актуальные проблемы современной миграции ..... 213

## 85 ЛЕТ КАФЕДРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА УПРАВЛЕНИЯ

## 85 YEARS OF THE DEPARTMENT OF STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT OF STATE UNIVERSITY OF MANAGEMENT



Святослав Вячеславович Шапошников,  
кандидат экономических наук,  
профессор кафедры государственного  
и муниципального управления ФГБОУ  
ВО «Государственный университет  
управления», г. Москва

Svyatoslav Shaposhnikov,  
Ph.D. in Economic sciences, Professor,  
Department of state and municipal  
governance of State University of  
Management (Moscow)

[gimu-guu@mail.ru](mailto:gimu-guu@mail.ru)

**Аннотация:** В представленных материалах рассказывается об истории развития кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления. Рассказывается о становлении научной школы «Теория и методология управления социально-экономическими системами (Экономика и управление народным хозяйством)» в стенах университета и об учебной и научной деятельности сотрудников кафедры.

**Abstract:** The submission outlines the history of the Department of state and municipal management of State University of Management. Describes the establishment of the scientific school "Theory and methodology of socio-economic systems (Economics and national economy management)" in the University and educational and scientific activities of the Department.

**Ключевые слова:** Государственный университет управления, кафедра государственного и муниципального управления.

**Keywords:** State University of Management, Department of state and municipal management.

В 2019 году, когда Государственный университет управления будет отмечать свой 100-летний юбилей, старейшей в вузе кафедре государственного и муниципального управления (ГиМУ) исполнится 87 лет. В 2017 году кафедра отмечает свой 85-летний юбилей.

За многие десятилетия кафедра прошла тернистый путь своего развития, меняя название и направленность экономическо-управленческой подготовки специалистов, а небольшой коллектив высококвалифицированных преподавателей превратился в один из ведущих в университете, широко известный не только в нашей стране, но и за ее пределами. Кафедра ГиМУ занимает достойное место в отечественной и мировой экономико-управленческой науке, определяет по многим дисциплинам программы подготовки специалистов для регионального, муниципального управления и комплекса городского хозяйства, методику преподавания в вузах России и странах ближнего зарубежья (СНГ).

Знакомясь с 85-летней историей кафедры ГиМУ, нельзя не увидеть, насколько тесно связана практическая, научная, педагогическая и воспитательная деятельность ее преподавателей с жизнью нашей страны от 40-х годов до нашего времени, когда Россия идет по нелегкому пути социально-экономической перестройки.

Вехи истории позволяют вспомнить наиболее значительные моменты в развитии кафедры; проникнуться атмосферой прошедших лет; познакомиться с этапами преобразования и роста; понять, как рождались и совершенствовались приемы и методы работы, нацеленные на воспитание первоклассных специалистов; а также почувствовать творческий мир коллектива, вобравшего в себя все лучшее, что накоплено предыдущими поколениями и широко использующего в своей деятельности достижения и традиции предшественников, среди которых можно назвать таких выдающихся профессоров, заведующих кафедрой, как Б.Б. Веселовский, В.Г. Давидович, С.В. Шапошников, В.Б. Зотов.

Мудрецы говорили, что «тот не имеет будущего, кто не знает своей истории и не умеет извлекать из нее полезные уроки». История дана человеку для того,

чтобы он учился не на своих ошибках, а на примерах великих людей, чтобы умел выделять главное, делать выводы, находить и прослеживать причинно-следственные связи. Знать историю – значит, познать мир во всем его многообразии. Надеемся, что, познакомившись с историей кафедры ГиМУ, вы сможете узнать для себя много нового и интересного о развитии одного из ведущих вузов нашей страны – Государственного университета управления, – и одной из старейших его кафедр – кафедры государственного и муниципального управления.

Начало истории кафедры государственного и муниципального управления было положено в 1932 году с создания кафедры «Экономика и организация городского хозяйства» в Московском институте инженеров коммунального строительства (МИИКС). В октябре 1947 года вышеуказанная кафедра, в составе факультета городского хозяйства, деканом которого был к.т.н., доцент В.Г. Давидович, была передана в Московский инженерно-экономический институт. На тот момент времени кафедрой возглавлял доктор исторических и доктор экономических наук, профессор Б.Б. Веселовский – крупный специалист в области развития и организации городов и городского хозяйства.

В 1955 г. факультет городского хозяйства был объединен со строительным и получил название факультета строительства и городского хозяйства. Со слиянием факультетов кафедра «Экономика и организация городского хозяйства» не утратила своего ведущего положения в области подготовки инженеров-экономистов для городского хозяйства.

После Б.Б. Веселовского в 1956 г. заведование кафедрой принял В.Г. Давидович – крупный организатор научных исследований, широко известный своими трудами по планировке городов, экономике градостроительства, географии населения. В период заведования Давидовича В.Г. на кафедре сложилась традиция расширения преподавательского состава главным образом за счет своих воспитанников, перенимавших лучшее из опыта старших поколений преподавателей и привнесших новое в практическую, научную и педагогическую деятельность кафедры. Изменялось

название кафедры и специальностей, по которым осуществлялась подготовка специалистов для городских поселений и городского хозяйства. Эта традиция жива на кафедре до сих пор.

С 1975 г., когда вуз перешел на подготовку специалистов нового профиля по организации управления в городском хозяйстве и автоматизированным системам управления в городском хозяйстве. С 1 сентября 1988 г. кафедра перешла на подготовку специалистов на дневном и вечернем отделениях по новому учебному плану «Экономика и управление в бытовом и жилищно-коммунальном обслуживании, городском хозяйстве», и в год 70-летнего юбилея Московского института управления (МИУ) в 1989 г. выпускающая кафедра «Экономика, организация и управление в городском хозяйстве» находилась в условиях освоения и становления дисциплин нового учебного плана.

В соответствии с концепцией перестройки высшего экономического образования кафедра в основу подготовки специалистов закладывала не только новые дисциплины, но и активные методы обучения, способствующие развитию инициативы, умению находить оптимальные и наиболее экономичные организационно-управленческие решения в городском хозяйстве и градоуправлении. Всего кафедрой «Экономика, организация и управление в городском хозяйстве» за период 1979–1989 гг. выпущено около 1200 специалистов для городского хозяйства и в 1990–1999 гг. – 1160 человек. В июне 1997 года кафедра осуществила первый выпуск специалистов в количестве 29 человек по специальности 061002 «Муниципальное управление». Свыше 80% студентов защитили дипломные проекты по вопросам экономики, управления в отраслях городского хозяйства и местного самоуправления г. Москвы.

На каждом этапе существования кафедры тематика дипломных проектов соответствовала современным задачам развития городского хозяйства и территориальных органов власти, формировалась с учетом предложений базовых предприятий, организаций городского хозяйства и муниципальных районов, что обеспечивало высокий процент дипломных проектов, имеющих практическую значимость.

В 1994 г. кафедра получила новое название «Менеджмент в городском хозяйстве».

С переходом кафедры в 1997 г. на выпуск специалистов по специальности 061000 – «Государственное и муниципальное управление» со специализацией 061002 – «Муниципальное управление» кафедре в 1996 г. было дано название «Кафедра муниципального управления». В 1999 г. она была переименована в кафедру государственного и муниципального управления.

В июле 1997 г. на открывшуюся на кафедре специализацию 061166 – «Управление жилищно-коммунальным комплексом» впервые был осуществлен набор студентов на дневное отделение, а с 1998 г. начался набор студентов на специализацию 061174 – «Управление городским хозяйством».

Современная кафедра ГиМУ в вузе ГУУ за 1932-2017 годы (85 лет) совершенствовалась и имела серьезное развитие, продвигаясь в правильном направлении в процессе подготовки специалистов-руководителей со знанием и владением трех составляющих – инженерной, экономической и управленческой деятельности. Сначала инженерная подготовка (знание объекта) была дополнена знаниями экономики (решать рационально), а затем основами управления (руководить эффективно).

Основы концепции подготовки специалистов в области государственного и муниципального управления заложили крупные ученые и блестящие педагоги – В.Г. Давидович, А.И. Файнберг, Н.А. Коквин, В.К. Петров, Е.О. Штейнгауз, Б.Я. Ионас и многие другие. В течение последующих лет эта концепция в значительной степени обновлялась и изменялась в соответствии с развитием российской экономической и научно-образовательной системы при сохранении общей направленности образования, сочетающего фундаментальные и прикладные учебные дисциплины.

В 1994 году кафедра начала подготовку специалистов по специальности «Государственное и муниципальное управление». С 2011 года с переходом на двухуровневую систему обучения, кафедра государственного и муниципального управления осуществляет подготовку бакалавров и магистров по направле-

нию «Государственное и муниципальное управление» и бакалавров по направлению «Менеджмент» по образовательной программе «Управление городским хозяйством». На сегодняшний день обучение проходит более 400 студентов. В учебном процессе занято 18 преподавателей, в том числе 3 доктора наук, профессора и 14 доцентов. Для проведения занятий также приглашаются ведущие специалисты в области государственного и муниципального управления и управления городским хозяйством, что обеспечивает знакомство студентов с актуальными проблемами управления и современными методами научных исследований.

На кафедре постоянно идет обновление базовых курсов и появление новых. Преподаватели кафедры являются авторами учебников, учебных пособий, программ учебных дисциплин по реализуемым кафедрой образовательным программам. Все учебные издания актуальны и используются при чтении лекций и проведении практических занятий. За последние 3 года преподавателями кафедры подготовлено и издано более 30 учебников, учебных и учебно-методических пособий, монографий. В том числе:

1) В.Б. Зотов. Местное самоуправление: (открытый урок к Дню местного самоуправления в Российской Федерации) – М.: Издательство «Российская муниципальная академия», 2016 г. [1];

2) В.Б. Зотов. День местного самоуправления в Российской Федерации – М.: Издательство «Российская муниципальная академия», 2016 г. [2];

3) И.В. Милькина, Н.Н. Роговая, Л.В. Слезко. Корпоративное управление в акционерных обществах с государственным участием [Текст]: монография – М.: Издательский дом ГУУ, 2017. – 185 с. [3];

4) Управление жилищно-коммунальным хозяйством в муниципальных образованиях [Текст]: учебное пособие / Государственный университет управления, Институт государственного управления и права / А.П. Жуков, О.А. Петрина, М.Е. Стадолин, [отв. ред. А.П. Жуков] – М.: Издательский дом ГУУ, 2016. [4];

5) О.А. Петрина Экономика государственного и муниципального сектора, Учебно-методическое пособие, 2015 г. [5];

6) О. А. Петрина, Е.Г. Хмельченко. Учебно-методическое пособие «Экономика города и управление социально-экономическим развитием» для подготовки магистров по направлению 38.04.04. «Государственное и муниципальное управление». – М: ГУУ, 2015. [6];

7) Управление в городском хозяйстве. учебное пособие / коллектив авторов; под ред. Р.Ж. Сираждинова, Учебное пособие рекомендовано к печати Минобр. рец. №897 от 10.06.2010 г. – М.: КНОРУС 2014 [7];

8) Е.Г. Хмельченко, И.А. Бронников. Маркетинг территорий: учебное пособие для подготовки бакалавров по направлению 38.03.04. Государственное и муниципальное управление / Е.Г. Хмельченко, И.А. Бронников: Государственный университет управления, Институт государственного управления и права ГУУ. – М: Издательский дом ГУУ, 2016. [8];

9) Яковлев А.Ю. Терроризм в Индии (1947-2013 годы): истоки, эволюция, опыт противодействия – М.: Тривант, 2014 [9].

**Учебник для вузов под редакцией Зотова В.Б. «Система муниципального управления» стал лучшим в России, получил Премию Правительства РФ и был рекомендован в качестве базового учебника для всех вузов России.**

Учебная и учебно-методическая литература, подготовленная сотрудниками кафедры, широко востребована вузами России и некоторых стран СНГ.

Огромное место при подготовке бакалавров и магистров занимает научно-исследовательская деятельность. По результатам лучших работ студенты готовят под руководством научных руководителей статьи и делают доклады на научных семинарах и конференциях. За 2012–2017 годы более 15 выпускных квалификационных работ заняли призовые места или стали лауреатами государственных и региональных конкурсов, посвященных совершенствованию системы государственного и муниципального управления, организации управления городским хозяйством и др.

Преподаватели ведут активные научные исследования, регулярно выступают с докладами на международных и российских конгрессах и конференциях. Результаты исследований сотрудников кафедры опубликованы в журналах

«Вестник Университета»), «Муниципальная Академия»), «Муниципальная власть» и др., а также в тематических сборниках и монографиях.

На кафедре сформирована и развивается научная школа («Теория и методология управления социально-экономическими системами (Экономика и управление народным хозяйством)»).

Коллективом кафедры выполняются научно-исследовательские работы по заказу государственных органов управления и органов местного самоуправления, а также работы по госбюджетной тематике. Тематика работ затрагивает вопросы повышения уровня подготовки специалистов в сфере государственного и муниципального управления, оптимизации затрат региональных и местных бюджетов, управления имуществом-земельными отношениями в муниципальных образованиях, разграничения полномочий по управлению государственной собственностью и другие.

Кафедра обеспечивает прием в аспирантуру по направлению 38.06.01–Экономика (08.00.05 Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности). Диссертации аспирантов кафедры на соискание степени кандидата экономических наук посвящены решению актуальных научно-практических проблем, имеющих важное значение для определения перспективных направлений совершенствования организации территориального управления. Тематика защищенных диссертационных работ направлена на совершенствование организации регионального и муниципального управления на территории России, формирование новой концепции управления государственным и муниципальным сектором экономики, разработку принципиальных подходов и методов решения социально-экономических проблем развития территории.

Преподаватели кафедры участвуют в реализации программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации для государственных и муниципальных служащих, управленческих и руководящих кадров государственных и муниципальных предприятий, акционерных обществ, посредством семинаров повышения квалификации, программ профессиональной пере-

подготовки, тренингов, оказания различных консультационных услуг. Профессиональная переподготовка (более 546 учебных часов) осуществляется по программе «Государственное и муниципальное управление» повышение квалификации (36, 72 учебных часа) проводится по следующим образовательным программам: «Государственное и муниципальное управление», «Управление многоквартирным домом» и др. Слушатели, участвующие в программах, получают самые современные знания в области экономики и управления, новейшие нормативные и методические материалы, им предоставляется возможность непрерывного совершенствования своих знаний и навыков. За последние 5 лет по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации по направлению «Государственное и муниципальное управление» обучалось более 350 специалистов.

В основу подготовки и обучения студентов кафедра закладывает не только новые дисциплины, но и активные методы обучения, способствующие развитию инициативы, формирующие умение находить оптимальные и наиболее экономичные организационно-управленческие решения. В процессе учебной и научной деятельности кафедра государственного и муниципального управления осуществляет стратегическое сотрудничество с государственными и муниципальными органами власти при реализации совместных проектов. Наиболее активно в этом направлении кафедра сотрудничает с министерствами и ведомствами Российской Федерации, субъектов РФ, Московской городской Думой, префектурами и управами г. Москвы, Московской областной Думой, органами местного самоуправления ряда муниципальных образований Москвы и Московской области, Ассоциацией муниципальных образований Московской области, Общественной палатой Московской области. Эти организации также активно принимают на стажировку и для прохождения производственной и преддипломной практик студентов кафедры. После прохождения производственной и преддипломной практик многие выпускники закрепляются по месту их прохождения.

Воспитанники кафедры в настоящее время составляют большинство профессорско-преподавательского состава. Из состава кафедры вышли высококвалифицированные руководители, работающие в сфере науки и высшего

образования. Выпускники кафедры также работают в структурах органов государственного управления и местного самоуправления, на предприятиях городского хозяйства, промышленного производства и др.

### Литература:

1. Зотов В.Б. Местное самоуправление: (открытый урок к Дню местного самоуправления в Российской Федерации) – М.: Издательство «Российская муниципальная академия», 2016.
2. Зотов В.Б. День местного самоуправления в Российской Федерации – М.: Издательство «Российская муниципальная академия», 2016.
3. Милькина И.В., Роговая Н.Н., Слезко Л.В. Корпоративное управление в акционерных обществах с государственным участием [Текст]: монография – М.: Издательский дом ГУУ, 2017. – 185 с.
4. Управление жилищно-коммунальным хозяйством в муниципальных образованиях [Текст]: учебное пособие / Государственный университет управления, Институт государственного управления и права; / А.П. Жуков, О.А. Петрина, М.Е. Стадолин, [отв. ред. А.П. Жуков] – М.: Издательский дом ГУУ, 2016.
5. Петрина О.А. Экономика государственного и муниципального сектора, Учебно-методическое пособие – М.: Издательский дом ГУУ, 2015.
6. Петрина О.А., Хмельченко Е.Г. Экономика города и управление социально-экономическим развитием / Учебно-методическое пособие для подготовки магистров по направлению 38.04.04. «Государственное и муниципальное управление». – М.: ГУУ, 2015.
7. Управление в городском хозяйстве. Учебное пособие / коллектив авторов, под ред. Р.Ж. Сираждинова, Учебное пособие рекомендовано к печати Минобр. рец. №897 от 10.06.2010 г. – М.: КНОРУС 2014.
8. Хмельченко Е.Г., Бронников И.А. Маркетинг территорий: учебное пособие для подготовки бакалавров по направлению 38.03.04. Государственное и муниципальное управление / Е.Г. Хмельченко, И.А. Бронников: Государственный университет управления, Институт государственного управления и права ГУУ. – М.: Издательский дом ГУУ, 2016.
9. Яковлев А.Ю. Терроризм в Индии (1947–2013 годы): истоки, эволюция, опыт противодействия – М.: Травант, 2014.

### Literature:

1. Zotov V.B. Local government: (an open lesson to the Day of local self-government in the Russian Federation) – Moscow: Publishing house "The Russian Municipal Academy", 2016.
2. Zotov V.B. The Day of local self-government in the Russian Federation – M.: Publishing house "The Russian Municipal Academy", 2016.
3. Milkina I.V., Rogovaya N.N., Slezko L.V. Corporate governance in joint-stock companies with state participation [Text] : monograph – M. : Publishing house of State University of management, 2017. – 185 p.
4. The Management of housing and communal services in municipalities [Text]: textbook / State University of management, Institute of public administration and law; /Zhukov A.P., Petrina O.A., Stadoln M.E., [resp. edited by A.P.Zhukov]– M. : Publishing house of State University of management, 2016.
5. Petrina O.A. The Economy of the state and municipal sector, textbook – M. : Publishing house of State University of management, 2015.
6. Petrina O.A., Khmelchenko E.G. The economy of the city and the management of socio-economic development / textbook for the training of masters in the direction 38.04.04. "State and municipal management". – M: Publishing house of State University of management, 2015.
7. Management in the urban economy. textbook/ group of authors; under the editorship of R.J. Sirajdinov tutorial is recommended for printing the MoE. Retz. No. 897 dated 10.06.2010 G. – M.: KNORUS, 2014.
8. Khmelchenko E.G., Bronnikov I.A. Marketing areas: a training manual for the training of bachelors in a direction 38.03.04. State and municipal management / E.G., Khmelchenko, I.A. Bronnikov: State University of management, Institute of public administration and law at the state University. – M: Publishing house of State University of management, 2016.
9. Yakovlev A.Yu., Terrorism in India (1947–2013 years): the origins, evolution, experience of counter – M. Trovant, 2014.

## СОВРЕМЕННЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК СРЕДСТВО ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## MODERN INFORMATION TECHNOLOGY AS A MEANS OF IMPROVING THE PERFORMANCE OF LOCAL AUTHORITIES



Владимир Борисович Зотов,  
доктор экономических наук, профессор,  
заведующий кафедрой государственного  
и муниципального управления  
Государственного университета  
управления, Москва

Vladimir Borisovich Zotov,  
doctor of economic sciences, Professor,  
head of Department «State and municipal  
management» of the State Management  
University, Moscow

[zotov-vladimir@yandex.ru](mailto:zotov-vladimir@yandex.ru)

**Аннотация:** В статье осуществлен анализ состояния информатизации деятельности органов местного самоуправления в российских условиях, на основе конкретных примеров рассмотрены существующие инновации, выявлены ключевые проблемы в исследуемой сфере, а также сформулированы рекомендации по их преодолению, в т.ч. с использованием образцов передового зарубежного опыта, систематизация которого представлена автором в контексте реализации проектов информатизации МСУ в странах Европы и Азии, а также прошлого опыта нашей страны. Автором сделан вывод о необходимости реализации системного комплексного подхода к внедрению информационных технологий как на уровне МСУ, так и других уровнях управления; проанализирован опыт использования таких перспективных инструментов повышения качества деятельности органов МСУ, применимых в условиях ограниченного финансирования, как SMART-технологии, бизнес-интеллект, облачные технологии, «универсальные веб-узлы» и др.

**Abstract:** In the article there are analyzed the level of informatization of activity of local governments in the Russian conditions, on the basis of concrete examples there are considered the existing innovations and achievements, there are revealed the key problems in the explored sphere and also recommendations about their overcoming including with use of models of perspective foreign experience which systematization is presented by the author in the context of implementation of projects of informatization of local government in the countries of Europe and Asia and also last experience of our country. The author has come to the conclusion on need of realization of a system integrated approach to introduction of information technologies as at the level of local government, and other levels of management. In the article there are discussed the experience of use of such perspective instruments of improvement of quality of activity of bodies of the local government applicable in the conditions of limited financing as SMART-technologies, technologies of business intelligence, a cloud computing, universal websites, etc.

**Ключевые слова:** Местное самоуправление, МСУ, органы местного самоуправления, информационные технологии, информационные технологии в местном самоуправлении, IT в местном самоуправлении, электронный муниципалитет, бизнес-интеллект, облачные технологии в МСУ.

**Keywords:** Local self-government, local self-government bodies, information technologies, information technologies in local self-government, IT in local self-government, e-municipality, business intellect, cloud technologies.

Информационные технологии оказывают влияние на все сферы жизнедеятельности современного человека, охватывая функционирование федеральных, региональных и муниципальных государственных учреждений и других ветвей власти и выступая средством повышения качества их деятельности, создания эффективных механизмов взаимодействия власти и общества. Особую актуальность применение информационных технологий (ИТ) приобретает сегодня на уровне местного самоуправления, которое является наиболее близким уровнем власти к населению. Внедрение современных информационных технологий в деятельность органов местного самоуправления обусловлено повышенной динамичностью изменения обстановки в современном обществе; необходимостью учета значительного числа факторов и ограничений при обеспечении жизнедеятельности территорий; накоплением и необходимостью обработки больших объемов достаточно разнородной информации. Информационные технологии позволяют переместить отношения местной власти и населения в электронное пространство, где каждый может свободно взаимодействовать с необходимыми ему органами, где существует возможность

в систематизированном виде хранить и анализировать значительные объемы данных; предоставлять их по запросу, выявлять на их основе закономерности и делать прогнозы, в результате не только уменьшая сроки, необходимые для принятия решений, но и повышая качество местного самоуправления и жизни населения. [1] Активное внедрение и широкое применение информационных технологий в деятельности органов МСУ – один из важных факторов повышения уровня социально-экономического развития муниципального образования, позволяющий оперативно доводить информацию органов власти до населения, и, наоборот, населению информировать об имеющихся проблемах.

В соответствии с положениями «Окинавской Хартии глобального информационного общества» [2], к которой присоединилась Россия, реализуемой в настоящее время Государственной программы «Информационное общество» на 2011–2020 гг. [3], предусматривающей внедрение в деятельность органов МСУ широкого спектра специфических ИТ, реализация данных задач предусматривает достижение следующих результатов: обеспечение доступа к нормативной, правовой, научной, ме-

тодической и справочной информации по вопросам государственного управления и местного самоуправления; обеспечение персонифицированного доступа к служебной, а также к учебной и образовательной информации; интеграцию управленческих ресурсов органов власти различных уровней с использованием возможностей информационных технологий; обеспечение согласованной и оперативной коллективной работы сотрудников органов местного самоуправления и их взаимодействия с местным населением в условиях электронного пространства.

При этом внедрение информационных технологий, как показывает анализ локальной практики и правовых актов в данном направлении, преимущественно осуществляется сегодня на местном уровне по следующим направлениям: создание локальных вычислительных сетей в органах местного самоуправления, унификация и приведение к единому стандарту технической базы; создание и развитие системы объединенных информационных ресурсов органов МСУ (реестров, кадастров, реестров, классификаторов); формирование организационной структуры, позволяющей развивать систему информационных ресурсов; развитие системы электронного документооборота; развитие единого защищенного информационного пространства, обеспечивающего эффективное взаимодействие внутри органов МСУ и интеграцию с информационной инфраструктурой других уровней; создание механизма защиты информации, разграничения прав доступа к ней как со стороны представителей МСУ, так и населения.

На базе государственной программы во многих регионах России были разработаны целевые программы по развитию информационных систем для автоматизации деятельности органов МСУ. Однако несмотря на тот факт, что интеграция информационных технологий в деятельность государственных органов и муниципалитетов началась в нашей стране еще в конце 1980-х – начале 1990-х гг., когда стали создаваться территориальные и локальные информационные сети и системы, в целом по России темпы внедрения ИТ в органах местного самоуправления

в настоящий момент находятся на более низком уровне, чем в государственной власти федерального уровня и субъектов РФ. В то же время следует признать, что в последние годы масштабы и темпы работы по интеграции ИТ в деятельность органов МСУ постепенно возрастают. Интенсивное развитие информационных технологий, их внедрение во все сферы взаимоотношений общества и власти разных уровней – центрального, регионального, местного, а также ветвей власти, повлияли на инициацию и развитие в странах мира таких проектов, повышающих качество государственного управления и услуг населению, как «Электронное государство», «Электронное правительство», «Электронный парламент», «Электронный город», «Электронный муниципалитет», «Электронное правосудие и т.д.», к которым впоследствии добавились такие проекты, как «Открытое государство», «Открытое правительство», «Открытый регион» и т.д., что не могло не повлиять на ситуацию в России. Следует заметить, что в указанных проектах термин «электронный» обозначает каналы взаимодействия граждан, государственных и местных органов посредством информационных технологий, а термин «открытый» призван усилить эффект такой коммуникации [4, с.117–118].

Подписание в 2013 г. Россией «Хартии открытых данных», определяющей условия открытости, прозрачности и доступности данных в сети Интернет о деятельности государственных органов и органов МСУ, выдвинуло еще более высокие требования к ответственности данных объектов в решении вопросов информатизации, так как, по оценкам исследователей, около 80% взаимодействия между государством и гражданами или бизнесом происходит сегодня в России именно на местном уровне. [4, с.117–118] В совокупности комплекса поставленных и решаемых в текущих условиях задач процессы информатизации на уровне МСУ можно обозначить как создание «Электронных муниципалитетов», позволяющих на основе использования информационных технологий более эффективно решать проблемы местного уровня, обеспечивать поддержку ключевых вопросов самоуправления и комплексное взаимодействие с системой «Электронного

правительства» на региональном и федеральном уровнях.

На сегодняшний день проекты типа «Электронное правительство» и «Электронный муниципалитет» реализуются в странах Европы, Азии и США на тех или иных этапах, при этом за несколько лет, прошедших с момента начала процесса внедрения информационных технологий в эту сферу, сменились уже два поколения систем и проектов. Если на первом этапе это были так называемые «сайты-витрины», являвшиеся просто средством донесения информации от государства, от ведомств, от местных органов и представительств – к гражданам, то на втором этапе произошел переход к порталам, позволяющим организовывать более активное взаимодействие и централизацию информационных ресурсов. Сегодня происходит развитие третьего поколения средств взаимодействия, которые обладают более высокой эффективностью и называются «шлюзами одного окна». [5, с.2]

Рассмотрим, на каком этапе находится реализация данных процессов в нашей стране на уровне МСУ. Местное самоуправление в России в пределах своих полномочий самостоятельно. Однако это лишь принцип организации власти в государстве в условиях гражданского общества. При создании же информационных систем разных уровней управления – федерального, регионального, местного, необходимо исходить из свойства целостности системы, формируя единое информационное пространство государства и объединяя соответствующий инструментарий, начиная от «электронного муниципалитета» до «электронного правительства» и «электронного государства» в целом. Первоочередной задачей информатизации органов местного самоуправления при этом выступает проектирование модели электронного муниципалитета, адекватной современному состоянию общества с определением состава функциональных подсистем и технической базы муниципальной информационной системы [6, с.37–38]. Таких моделей может быть множество, они могут быть различными по виду и степени адаптации на местах. Общепринятой модели в данной области в российской науке пока не разра-

ботано. Хотя попытки сформулировать типовые модели наблюдаются. В частности, томскими исследователями предложена своеобразная «Опорная модель электронного муниципалитета» [7]. В ней представлены такие кластеры, как «Развитие гражданского общества», «Совершенствование правовой и методической базы», «Человеческий фактор», «Развитие межуровневого взаимодействия», «Инфраструктура, поддержка принятия решений и муниципальных услуг», а также блоки, предусматривающие решение задач обучения служащих и населения взаимодействию в условиях внедрения ИТ на местном уровне. Значительный практический опыт внедрения типовых решений при повышении качества ОМСУ в процессе информатизации также наработан в таких городах, как Снежинск и Намском улусе (районе) Якутии, в последнем из которых типовые решения диссеминированы во всех муниципальных районах и сельских поселениях Республики Саха.

Между тем, нельзя не упомянуть, что в российской практике несколько десятилетий назад функционировала достаточно эффективная модель, основы которой, на наш взгляд, незаслуженно игнорируются. Мы имеем в виду проект ОГАС – Общегосударственной автоматизированной системы учета, планирования и управления, который являлся результатом длительной теоретической и практической работы высококвалифицированных коллективов ученых и специалистов страны. Системная модель проекта включала трехступенчатую сеть вычислительных центров. Низовую ступень составляли информационные центры предприятий и организаций; вторую – основную – мощные вычислительные центры коллективного пользования, размещенные в каждом регионе – республиках, краях и областях и обслуживающие прилегающую к ним территорию в режиме единой вычислительной системы; третью, высшую – головной центр, осуществляющий оперативное руководство всей сетью и непосредственно обслуживающий высшие правительственные органы. Следует особо подчеркнуть тот факт, что ОГАС не была простой суммой составляющих ее информационных систем. Она представляла систему информа-

ционной связи и взаимодействия административно-хозяйственных объектов на различных уровнях, реализующих общие цели и предоставляющих множество конечных функций или услуг, что позволяло эффективно решать задачи на стыке отраслей, независимо от требуемого уровня [8, с.25]. В числе лидеров применения ОГАС в управлении муниципальным хозяйством выступали города, характеризующиеся высоким научным потенциалом и сложившимися научными школами в области системного подхода: Москва, Ленинград, Киев, Ереван, Рига, Донецк, Томск. В дальнейшем в их число вошли Свердловск, Новосибирск, Омск, Барнаул, Краснодар, Ставрополь, Саратов и др. В каждом из них в первую очередь были введены в эксплуатацию информационные системы общего управления, такие как «Контроль» – для мониторинга реализации решений Советов народных депутатов и их исполкомов, «Письмо» – для отслеживания выполнения поручений по обращениям граждан, «Кадры» – для учета муниципального кадрового состава и формирования резерва на выдвижение и другие. Подобные системы были унифицированы и взаимосвязаны от союзного до районного уровня. Реализуемый проект сочетал принципы гибкости модели и в то же время типизации решений. Типовыми модулями системы выступали такие блоки, как РЦК «Автотранспорт», «Здоровье и отдых», «Бытовое обслуживание», «Трудовые ресурсы», свойственные любому территориальному образованию. В то же время на местах разрабатывались и внедрялись информационные системы, учитывающие особенности географического положения, состояния хозяйственного комплекса, природных ресурсов, специфики населения, например, такие как «Нефть и газ», «Лес и лесопереработка» (Томская область). С учетом инновационности и наукоемкости внедрение ИТ в управление на всех уровнях сопровождалось введением новых специальностей в вузах страны и процессами массового повышения квалификации руководителей и работников аппаратов управления с учетом системного подхода. При этом нужно особо подчеркнуть роль методического, объединяющего центра, которому выполнял Всесоюзный науч-

но-исследовательский институт проблем организации управления (сегодня Всероссийский научно-исследовательский институт проблем вычислительной техники и информатизации), который задавал единые технологические требования к решению задач регионального и муниципального уровня управления, способствуя адаптации передовых решений, обеспечивая конструктивное взаимодействие и обмен передовым опытом [4, с.113].

Если не принимать во внимание уровень развития информационных технологий и средств, а вести речь о методологической составляющей, то следует заметить, что разрабатываемая ранее в рамках проекта ОГАС модель для уровня местного управления во многом совпадает с современной моделью электронного муниципалитета. Подобная ситуация объясняется тем, что сами объекты информатизации (если не вести речь об их размерах и процессах укрупнения и т.д.) – города, районы, поселки – по сути остались неизменными. Современную модель отличает сложившийся уровень общественных отношений (где произошло разделение на два сектора экономики и хозяйствования – частный и государственный) и прогресс в информационной области. В ЖКХ, здравоохранении, образовании и других системах муниципального уровня теперь действуют собственники, обладающие собственной точкой зрения о необходимости и возможностях процессов информатизации соответствующих объектов. К сожалению, попытки реализовать проекты частно-государственного партнерства на местах пока редко приводят к конкретным результатам, так как процессы моделирования, например, городского хозяйства как единого целого достаточно трудно реализовать на практике. Ввиду этого страдает такое значимое качество модели информатизации, как полнота, поэтому органы МСУ зачастую не в состоянии осуществлять полноценное стратегическое планирование и оперативное управление в муниципальном образовании с учетом всех отраслевых особенностей. Проблемы в данном случае вызывает и тот факт, что и сам перечень вопросов местного значения постоянно изменяется в большую сторону, допустимость делегирования отдельных пол-

номочий в рамках уровней управления также вносит существенные несостыковки в разработку общей модели информатизации деятельности органов МСУ. В подобных условиях одним из главных требований при проектировании модели информатизации на муниципальном уровне остается гибкость. Однако при наличии целого комплекса информационных систем муниципального уровня для реализации подобного требования необходимо значительное число ресурсов как финансового, так и материального, человеческого, временного характера. Особенно с учетом того фактора, что реализация проекта информатизации должна обеспечивать учет интересов всех его участников. Чтобы процесс информатизации в данном случае действительно способствовал повышению эффективности деятельности органов МСУ, не приобретая затяжной характер, необходимо расставлять приоритеты в решении определенных задач, опираясь на такой критерий, как соответствие предпринимаемых действий потребностям управления на конкретном этапе развития социума и технологического прогресса. Как уже упоминалось, текущий этап информатизации на муниципальном уровне определяется приоритетом создания как можно более широкого спектра электронных услуг для населения и обеспечения с помощью информационного инструментария максимального охвата в данной области. При этом подразумевается необходимость перевода в человеко-машинные процедуры всего функционала работ, связанных с решением вопросов предоставления электронных услуг. Такой этап информатизации деятельности органов МСУ является основой для следующего этапа – перехода к созданию современных систем поддержки принятия решений в органах управления на всех уровнях в их тесной взаимосвязи. [4, с.120-122]

В Российской Федерации, где насчитывается более двух тысяч муниципальных образований, на данный момент отсутствуют единые статистические данные, характеризующие уровень процессов информатизации деятельности органов МСУ в каждом из муниципалитетов. Отрывочные аналитические данные, которые можно систематизировать из науч-

ных обобщений и выступлений отдельных представителей данных органов на научных мероприятиях, результаты ежегодного проводимого конкурса «Электронный муниципалитет» в рамках проекта «Открытое правительство» [9], свидетельствуют, что более эффективно эти процессы протекают в столицах регионов. В число лидеров муниципальной информатизации входят такие города, как Екатеринбург, Саратов, Томск, Зеленоград, Казань, Новосибирск [10]. Обращаясь к прошлому опыту, следует отметить, что именно в этих городах в 1980-х гг. отмечался достаточно высокий уровень информатизации в рамках реализации проекта ОГАС, практика применения которого способствовала большей открытости и готовности как органов МСУ, так и местного населения к реализации текущего этапа информатизации. В круг муниципалитетов, активно внедряющих процессы информатизации и реализующих инновации в данном направлении, также входят Барнаул, Кострома, Омск (информатизация сферы здравоохранения), Златоуст и Сертолово (сфера образования), Красноярск (сфера ЖКХ), Димитровград, Иркутск, Нижнекамск, Сургут, Тюмень (управление муниципальным имуществом и землей), Братск (управление муниципальными финансами), Бийск, Магнитогорск, Тюмень, Благовещенск, Волгоград, Нижнекамск, Ижевск, Краснодар, Ростов-на-Дону, Самара, Хабаровск, Владимир (внедрение систем электронного документооборота, геоинформационных систем и решение специализированных задач по информатизации услуг и вопросов, характерных для конкретных муниципальных образований). Комплексный подход к внедрению передовых информационных технологий в области местного самоуправления, охватывающий различные сферы ОМСУ, характерен для таких городов, как Великий Новгород, Мирный, Петрозаводск, Екатеринбург. Задачи создания единого информационного пространства, которое объединяло различные органы управления, предприятия и учреждения, способствуя улучшению качества предоставляемых услуг за счет быстрого взаимодействия между органами муниципальной власти, эффективно решены, в частности, в МО «город Екатеринбу-

бург), где информационные системы интегрированы с web-сервисами, требующимися гражданам для предоставления услуг. С помощью Единого портала государственных и муниципальных услуг и официального сайта муниципального образования оказываются услуги в сфере ЖКХ; здравоохранения, культуры и СМИ, образования. Совершенствование качества оказания услуг обеспечивается функционирующим сервисом «Городской контроль», который позволяет отметить на карте какую-либо точку и оставить жалобу, либо благодарность о деятельности тех или иных служб или организаций; а также «Электронная приемная», позволяющей гражданам напрямую обратиться в Администрацию города. В МО также действует «Online служба ЖКХ», позволяющая получать информацию об авариях или плановых ремонтах, «Транспортная карта города», обеспечивающая взаимодействие пассажиров и перевозчиков, проект ЕКарта – электронная карта для оплаты питания и проезда для льготных категорий населения [1]. В других городах, как отмечают ряд специалистов, уровень и качество информатизации деятельности органов МСУ в текущих условиях, как правило, определяется так называемым «квалификационным составом населения» [11, с.69] (например, в наукоградах эти показатели значительно выше, чем в городах другого типа).

Следует отметить, что во многих муниципалитетах сегодня внедряются электронные приложения, отличающиеся значительной детализацией в проработке поставленных задач или выполнении необходимых функций. В качестве примера можно привести геоинформационную систему обеспечения процесса муниципальных выборов (Томск), интегрированную автоматизированную систему обеспечения процессов предоставления госуслуг по принципу «одного окна» (Санкт-Петербург).

Однако несмотря на все положительные стороны, опираясь на анализ муниципального опыта и исследования специалистов [11, с.69–70], можно выделить ряд проблем, которые требуют постепенного решения для дальнейшего повышения эффективности работы органов МСУ и качества предоставляемых услуг с ис-

пользованием информационных технологий. В их числе:

- ограниченность ресурсов для обмена информацией;
- слабая интеграция и недостаточное количество электронных сервисов в едином информационном пространстве;
- отсутствие нормативно утвержденных правил взаимодействия между органами;
- недостаточная согласованность работ по внедрению информационных систем и технологий в систему государственного и муниципального управления, учреждений и ведомств и, как следствие, низкий уровень интеграции существующих систем местного самоуправления;
- низкие темпы внедрения единой системы документооборота в деятельность администраций муниципальных образований и структурных подразделений или ее отсутствие;
- сохраняющееся неравенство структурных подразделений органов МСУ в техническом обеспечении, разнородность информационных систем и информационных ресурсов, недостаточная квалификация пользователей и технического персонала;
- низкий уровень знаний и навыков населения в сфере использования информационных технологий, особенно старшего поколения;
- недостатки нормативно-правовой и организационно-методической базы, стандартов и регламентов предоставления органами местного самоуправления электронных услуг и необходимой информации населению, организациям;
- отсутствие нужного количества информации о предоставляемых онлайн-услугах, документах, нужных для предоставления услуг;
- неучтенные особенности внедрения ИТ для сельских и удаленных территорий;
- отсутствие в составе органов МСУ структурных подразделений или специалистов, в обязанности которых входило бы развитие информационных технологий;
- недостаточный уровень финансирования муниципальных программ информатизации, низкий уровень готовности вкладывать средства местного бюджета в развитие информационных систем, как следствие приоритет отдается решению более насущных задач, связанных с не-

посредственными нуждами населения, такими как услуги ЖКХ и др.

Преодоление данных проблем позволит обеспечить более эффективный доступ населения и организаций к информации о деятельности органов МСУ и их услугах, будет способствовать повышению эффективности муниципального управления и качества предоставления муниципальных услуг, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами местного самоуправления в едином информационно-коммуникационном пространстве.

В контексте вышесказанного следует остановиться на такой важной методологической проблеме, как отсутствие единого подхода в использовании информационных ресурсов и единой системы классификаторов, кадастров и регистров, несовместимость информационных ресурсов, недостаточная открытость информации для пользователей и отсутствие комплексного подхода к реализации решений. Следует отметить, что в настоящее время очень мало разработчиков программного обеспечения предлагают комплексные решения, которые могут быть применены в качестве типовых или адаптированы на уровне МСУ с учетом необходимых функций по оказанию требуемых услуг населению; кроме того, подобный опыт отсутствует у многих муниципальных образований, что требует распространения передовых образцов практики в данной области как отечественного, так и зарубежного характера. В числе первых следует назвать, например, проект по внедрению инновационной российской разработки «Муниципальное самоуправление-СМАРТ» как комплексного решения в области оказания государственных (муниципальных) услуг по запросам граждан в электронном виде, а также в части организации межведомственного электронного взаимодействия при предоставлении муниципальных услуг и актуализации располагаемой информации для управления социально-экономическими показателями муниципальных образований. Данный проект эффективно реализуется на протяжении последних лет в органах МСУ в Смоленской, Тульской, Ивановской, Липецкой, Курганской, Сахалинской областях, Забайкальском крае, Республике

Дагестан и Карачаево-Черкессии, автоматизируя функции похозяйственного учета, задачи по мобилизации налогового потенциала, учет населения и исполнение делегированных полномочий, оказание государственных и муниципальных услуг населению. Суть решения заключается в создании единой централизованной информационной системы муниципальных образований на уровне региона (муниципального района), работающей на базе передовых web-технологий (СМАРТ-технологии) [12].

Необходимо также отметить практический опыт в области комплексной автоматизации управленческой деятельности Санкт-Петербурга, где с 2001 г. успешно эксплуатируется автоматизированная информационная система для территориальных исполнительных органов государственной власти (АИС ТО). Данная инновационная система российских разработчиков, представляющая собой комплекс баз данных и автоматизированных сервисов, позволяет руководителям и сотрудникам органов местного самоуправления находить и получать информацию, необходимую для принятия решений в ходе выполнения функций управления, возложенных на органы местного самоуправления; осуществлять анализ, в том числе с использованием электронной карты, поступившего обращения граждан, запросов органов власти или других организаций – в то же время оказывая в рамках существующих автоматизированных онлайн-сервисов необходимые населению услуги; проводить планирование мероприятий по благоустройству территории муниципального образования с участием и при согласии с гражданами; аккумулировать информацию, необходимую для управления, и осуществлять информационное взаимодействие с территориальными исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга. [13] Необходимо особо отметить тот факт, что в связи с тем, что деятельность органов МСУ как структуры, непосредственно связанной с населением и его интересами, отличается от деятельности районных администраций своей спецификой, АИС ТО имеет гибкую модель и базовый комплект подсистем, которые могут быть адаптированы в зависимости от конкрет-

ных нужд муниципальных образований и их граждан, обеспечивая автоматизацию основных направлений деятельности местных администраций. В дальнейшем базовый комплект можно дополнять другими подсистемами, учитывающими индивидуальную специфику конкретного муниципального образования.

Продолжая анализ, подчеркнем, что в текущих условиях необходима долговременная стратегия информатизации МСУ, в основе которой лежит не только лучший отечественный опыт, но и традиции. В ближайшей перспективе необходима дальнейшая разработка типовой, но при этом гибкой и открытой для адаптации и видоизменения модели «Электронного муниципалитета» с учетом потребностей различных типов муниципальных образований и специфики действующих на их территории органов МСУ, а также особенностей территорий в целом; данные задачи должны быть реализованы с привлечением к этой деятельности не только практиков, но и научных и образовательных организаций. В этой связи еще раз подчеркнем важность учета ранее имеющегося у нашей страны опыта и проблем внедрения проекта ОГАС как примера комплексного методического подхода к информатизации. Не зря опыт данного проекта впоследствии был учтен при разработке программ внедрения ИТ в государственное и муниципальное управление в зарубежных странах, в частности, Чили (проект «Киберсин»). Наиболее разработанные подсистемы и проектные решения ОГАС – «Письмо», «Кадры», «Контроль» сохраняют свою актуальность с методологической позиции и в настоящее время. [4, с.119]

Обращаясь к зарубежному опыту, следует отметить, что определенные особенности, равно как и проблемы в построении систем МСУ с использованием информационных технологий, наблюдаются сегодня практически во всех странах Европейского Союза, в числе лидеров среди которых в указанной области находятся Великобритания, Франция, Германия, Эстония, Португалия. Каждая страна опирается на свои приоритеты в выборе и очередности выполнения задач при реализации проектов «Электронного муниципалитета». Общими принципами при этом выступают: ориентация на

единство нации, инвестиции в человека, эффективность исполнения обязанностей представителями различных ветвей и уровней власти с развитием обратной связи с населением. Однако характер взаимодействия центра и местного управления различается. Так, в Великобритании, как и в РФ, муниципалитеты независимы от правительственных органов власти, поэтому сначала высший и местный уровни «Электронного государства» здесь слабо взаимодействовали между собой, в том числе из-за отсутствия общих программных документов, определяющих вопросы финансирования. Впоследствии, после принятия программы «Разумное правительство», эти проблемы были преодолены, при этом была достигнута существенная экономия финансов за счет перехода на всех уровнях на облачные технологии [14].

Реализуемая в Великобритании стратегия предусматривает развитие и использование всех электронных видов сервиса и типичных услуг населению. Это означает, что услуги населению могут предоставляться через Интернет, мобильную связь, цифровое телевидение, центры обслуживания вызовов. Развивается широкий спектр медиа-средств доступа к сервисам в сфере финансов, розничной торговле, культуре и других областях деятельности. В то же время электронный сервис не предполагает отсутствие персонального контакта. Кроме того, правительство страны проводит целенаправленную политику в области повышения компьютерной грамотности населения на местах, создания центров обучения и улучшения условий для роста квалификации персонала в области ИТ. Существует также ряд местных программ в этой области [5, с.8]. В свою очередь во Франции функционирует система локальных государственных услуг, которая обеспечивает эффективное использование на уровне органов МСУ информации из центрального правительственного портала [15]. Концепция внедрения ИТ в МСУ в Германии, напротив, базируется на понимании того, что основную роль в построении «Электронного правительства» должны играть местные органы самоуправления, поскольку они в первую очередь имеют дело с гражданами, и именно на этом уровне здесь достигнуты более значитель-

ные результаты. Только после этого стало происходить развитие ИТ, обеспечивающих деятельность федеральных органов и их связь с системами местного уровня [16].

В Португалии с 2006 г. действует самостоятельная программа информатизации МСУ, в пилотной реализации которой участвуют 9 муниципалитетов, включая столицу. [17] В содержании программы заложены следующие основные цели: так как местная власть ближе к населению, она должна предоставлять услуги лучшего качества; в стремлении к децентрализации управления преобладает потребность местных органов власти приобрести навыки, необходимые для эффективного выполнения своих функций; с помощью нового информационного инструментария должны быть более результативно решены задачи по упрощению, рационализации выдачи разрешений и лицензий на различные виды экономической деятельности граждан и бизнеса, а также вопросы по обеспечению их другой необходимой документацией и услугами. Успешная реализация пилотного проекта предполагает добровольное присоединение других муниципалитетов страны.

Развитие информационных технологий на уровне МСУ в Эстонии также происходит в настоящее время на основе облачных услуг. В среде облачных технологий на базе открытых в различных регионах центров работают уже многие муниципальные информационные системы страны в тесной взаимосвязи с государственными органами [4, с.118]. Кроме того, с 2001 г. в стране действует Интернет-портал «Сегодня решаю я», с помощью которого любой житель может принять участие в управлении государством – высказать свое мнение о происходящем в стране, предложить поправки к законопроектам как на местном, так и региональном, государственном уровне и т.д. В течение последних нескольких лет в стране успешно функционируют единая компьютерная база данных и начата работа Интернет-портала, обеспечивающих более эффективное взаимодействие между органами всех ветвей власти и гражданами Эстонии. [5, с.9]

Подводя итог краткому обзору европейского опыта стран-лидеров в иссле-

дуемой области, отметим, что происходящие в различных странах мира процессы отражают постепенную интеграцию информационных систем между федеральным и местным уровнями. В каких-то странах (например, Франции) данная интеграция происходит по принципу сверху-вниз, в других наоборот – снизу-вверх (Германия). В третьих наблюдается делегирование полномочий МСУ (Португалия), а где-то – повышение качества МСУ достигается за счет системного внедрения и максимального охвата деятельности органов власти на всех уровнях облачными технологиями (Эстония), частичный переход к которым в последнее время наблюдается и в нашей стране.

Значительный интерес для российских регионов и органов местного самоуправления, на наш взгляд, представляет также опыт азиатских стран по внедрению информационных технологий в МСУ, например, Индии, которая за последнее десятилетие приобрела репутацию страны, способной решать задачи институционального развития высокотехнологичных отраслей. В рамках концепции «Электронного государства» руководство страны активно внедряет ИТ для преодоления традиционных бюрократических и экономических препятствий для развития местного самоуправления. Органы местного самоуправления Индии не только используют Интернет для размещения своей информации. Еще несколько лет назад в стране были созданы и эффективно работают тысячи таких веб-узлов, предусматривающих сначала лишь одностороннюю связь. В настоящее время эти узлы превратились в инструменты для двустороннего общения, что позволяет гражданам сообщать какую-либо информацию о себе – например, о смене адреса, а также предоставляют возможность осуществлять финансовые и другого рода операции с государственными учреждениями (продление сроков действия лицензий, уплата штрафов, записи на курсы обучения, электронные приемные и т.д.). Отличительной чертой является то, что большинство из таких узлов работает именно на местном уровне, предполагая дальнейшую интеграцию в единый Интернет-портал, который будет предоставлять в электронном виде весь

комплекс необходимых услуг населению в рамках страны [5, с.9].

Важно заметить, что во многих странах Европы, Азии и США сегодня активно разрабатываются планы создания таких порталов, однако в настоящее время существуют лишь два комплексных Интернет-ресурса, которые имеют общегосударственный уровень и интегрируют в его рамках оказание услуг населению и объединяют деятельность органов власти на всех уровнях (в том числе уровне МСУ): MAXI, созданный в австралийском штате Виктория, и eCitizen Centre, созданный в Сингапуре. В большинстве случаев в основе таких ресурсов лежат информационные технологии бизнеса-интеллекта (BI), позволяющие аккумулировать и обрабатывать в режиме реального времени огромные объемы данных и задач, организовывать взаимодействие различных подсистем, при этом давая возможность в любой момент полно и объективно оценивать состояние дел и ситуацию в муниципалитете и местных органах, отслеживать эффективность их деятельности, осуществлять обратную связь с населением в качестве инструмента контроля качества, а также определять тенденции и моделировать новый сценарий развития ситуации после принятия того или иного управленческого решения. Слияние механизма BI с облачными технологиями позволяет анализировать и сравнивать большие объемы информации, выстраивать ключевые показатели и принимать решения, минуя стадию капитальных затрат на приобретение программного обеспечения, лицензий и возможную модернизацию инфраструктуры, что имеет особую актуальность для органов МСУ, информатизация деятельности которых протекает в условиях недостаточного финансирования. Следует отметить, что позитивный опыт применения подобных технологий в системе МСУ в рамках реализации проекта «Электронного муниципалитета» и заслуживающий внимания в качестве образца распространения, существует и в России, в частности, в Брянской области, а также в рамках реализации отдельных задач в образовательной сфере – в Новосибирске (автоматизированная система учета финансово-хозяйственной деятельности, кадрового учета, расчета заработной платы и консоли-

дации отчетности муниципальных учреждений системы в части оказания услуг населению с предоставлением открытых результатов деятельности всем заинтересованным лицам), в муниципальных образованиях Пермской, Тульской, Ленинградской области, Красноярском крае (проекты «Публичный бюджет» на уровне муниципальных образований, предоставляющие возможность каждому жителю получить информацию об источниках формирования бюджета, бюджетных тратах на местах, об инвестиционных проектах, принимать участие в обсуждении проекта бюджета и его экспертизе, сравнивать показатели развития МО с другими территориями, воспользоваться дополнительными сервисами, например, «налоговым калькулятором»), внося предложения по оптимизации распределения средств на соответствующей территории] [18].

В завершение подчеркнем, что сегодня недостаточно просто внедрить современное и качественное информационное решение или технологию на уровне МСУ, чтобы обеспечить их эффективное использование и повышение качества местного самоуправления. Обеспечить внедрение информационных технологий еще необходимо во многих тысячах муниципалитетов, при этом на высоком качественном уровне в период до 2020 года. В связи с этим сегодня необходимо более активное участие государственных, общественных и коммерческих организаций в развитии инфраструктуры информационного обеспечения органов МСУ, обмена опытом между регионами и муниципалитетами-лидерами и распространения передовой практики на другие территории. К сожалению, на территории России до сих пор не существует единого банка данных об имеющихся разработках прикладного характера, которые можно использовать в ОМСУ. Имеющиеся разработки очень часто дублируют друг друга, отличаются методической недоработанностью, не имеют тиражируемого характера, не сопровождаются и пр. [19] Необходима стандартизация подобной деятельности для упрощения взаимодействия и информационного обмена между ведомствами. Примером для дальнейшей адаптации с учетом национальных и региональных

условий в России в данном случае могут выступить зарубежные стандарты, возникшие на базе наиболее развитых систем, например, реализованного в Великобритании проекта «Шлюз государственных служб Великобритании». [5, с.2]

Одновременно с этим необходима координация государственных федеральных и региональных программ в области информационного обеспечения органов МСУ, в том числе в вопросах финансирования. В рамках действующих федеральных программных документов муниципальные образования пока фактически не охвачены. При этом существует положительная практика решения подобных проблем: например, самостоятельное финансирование локальных элементов муниципальной информационной системы – МИС (МО «Го-

род Выкса» Нижегородской области); или совместное финансирование проектов органами МСУ с администрациями субъектов (Ханты-Мансийский АО).

Таким образом, активная позиция непосредственных объектов и субъектов информатизации в органах государственной власти и поддержка руководства муниципальных образований позволяет уже сегодня получить положительные результаты в органах МСУ от внедрения информационных технологий. Однако данный процесс носит длительный, эволюционный характер и требует дальнейшей научно-методической разработки и практической апробации инноваций, число которых в российских условиях, как показал проведенный анализ, в исследуемой области демонстрирует положительную динамику.

### Литература:

### Literature:

1. Стариков Ю.П. Современные информационные технологии в деятельности органов местного самоуправления [Электронный источник]// Актуальные вопросы государственного и муниципального управления: VII Межд.науч.электрон.конф.(2015). URL: <http://www.scienceforum.ru/2015/808/8284> (дата обращения: 27.10.2017).
2. Окинавская Хартия глобального информационного общества (принята главами государств и правительств «Группы восьми» 22.07.2000 г.) [Электронный источник]. URL: <http://www.iis.ru/library/okinawa/charter.ru.html> (дата обращения: 01.11.2017).
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 г. №1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» [Электронный источник]// Российская газета. Вып.от 16.11.2010 г. URL: <https://rg.ru/2010/11/16/infobchestvo-site-dok.html> (дата обращения: 01.11.2017).
4. Кириенко В.Е. Информационные технологии местного самоуправления – инновационная среда, объединяющая людей, дела и идеи// Местное право. 2013. №4–5. С.113–129.
5. Гиясов З.Б. Внедрение электронных технологий в государственное управление: опыт зарубежных стран // Проблемы развития новых видов услуг, основанных на информационно-коммуникационных технологиях: мат-лы межд.научно-практ.конф. (Ташкент, 17-18.07.2003 г.). Ташкент: Инфоком, 2003. С.1–10.
6. Васильев М.Е. Информационные технологии в местном самоуправлении: системный аспект // Известия ТРТУ: Тематический выпуск. 1999. №11. С.37–41.
7. Кириенко В.Е., Тарасенко Ф.П. Электронный муниципалитет: опорная модель [Электронный источник]. URL: <http://www.ekburg.ru/getFile.php?id=29170> (дата обращения: 28.10.2017).

1. Starikov Yu. p. Modern information technologies in figure particular bodies of places nogo self-government [Electronic source]//Current issues of state and municipal management: VII Int.scientific.electron.Conf.(2015). URL: <http://www.scienceforum.ru/2015/808/8284> (date accessed: 27.10.2017)
2. Okinawa Charter on global information society (adopt the heads of States and governments "group of eight" 22.07.2000) [Electronic source]. URL: <http://www.iis.ru/library/okinawa/charter.ru.html> (date accessed: 01.11.2017)
3. The government of the Russian Federation dated 20.10.2010 N 1815-R "On state program of the Russian Federation "In information society (2011–2020)" [Electronic source]//Russian newspaper. Vol.of 16.11.2010 g. URL: <https://rg.ru/2010/11/16/infobchestvo-site-dok.html> (date accessed: 01.11.2017)
4. Kirienko V. E. Information technology local government – innovative environment that brings together people, things and ideas// Local right. 2013. No. 4-5. P. 113-129.
5. The giyazov Z. B. the Introduction of electronic technologies in government management: international experience // problems of development of new types of services based on information and communication technology: Matly mezhhd.nauchno-prakt.Conf. (Tashkent, 17-18.07.2003). Tashkent: InfoCom, 2003. С. 1–10.
6. Vasiliev M. E. Information technology in local samouprave-Sri: the system aspect // Izvestiya TRTU : special issue. 1999. No.11. S. 37-41
7. Kirienko V. E., Tarasenko F. P. E-municipality: reference model [Electronic source]. URL: <http://www.ekburg.ru/getFile.php?id=29170> (date accessed: 28.10.2017)
8. Cleared F. I., Good B. A., etc. the Ho System as the design the seeder used on the farm region/ Under red. F.I. Cleared. M.: Statistics, 2000. 159 p
9. Open government: Official website of the project [Electronic resource]. URL: <http://open.gov.ru/> (accessed: 25.10.2017)

8. Перегудов Ф.И., Гладких Б.А. и др. Системное проектирование АСУ хозяйством области/ Под ред. Ф.И. Перегудова. М.: Статистика, 2000. 159 с.
9. Открытое правительство: Официальный сайт проекта [Электронный ресурс]. URL: <http://open.gov.ru/> (дата обращения: 25.10.2017).
10. Глушков В.М. Принципы построения ОГАС [Электронный ресурс]// ОГАС-Киев. URL: <http://ogas.kiev.ua/library> (дата обращения: 25.10.2017).
11. Шамарова Г.М. Информационные технологии в муниципальном управлении: проблемы и перспективы развития// Практика муниципального управления. 2013. №12. С.68-75.
12. Программный комплекс «Муниципальное самоуправление-СМАРТ» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.keysystems.ru/products/municipality/MunSelfSMART> (дата обращения: 23.10.2017).
13. Гребенщиков А.А. Информационные технологии для эффективной работы органов местного самоуправления [Электронный источник]// Местное самоуправление. 2008. URL: [http://www.mestnoesamoupravlenie.ru/статьи/информационные\\_технологии\\_для\\_эффективной\\_работы\\_органов\\_местного\\_самоуправления.html](http://www.mestnoesamoupravlenie.ru/статьи/информационные_технологии_для_эффективной_работы_органов_местного_самоуправления.html) (дата обращения: 01.11.2017).
14. Кураш А. Как правительство Британии стало электронным [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mdi.ru/encyc1.php?Rubri- CID=3608> (дата обращения 28.10.2017).
15. Создание электронного правительства во Франции [Электронный ресурс]. URL:<http://www.svobodainfo.org/ru/node/251> (дата обращения: 25.10.2017).
16. Клупп Д. Электронное правительство в Германии [Электронный ресурс]. URL: [http://www.fostas.ru/li- brary/ show\\_article.php?id=191](http://www.fostas.ru/li- brary/ show_article.php?id=191) (дата обращения: 25.10.2017).
17. Simplex for Municipalites. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.simplex.pt/download/SimplexMunicipalites.pdf> (дата обращения: 25.10.2017).
18. Шеян И. ВІ-решения на госслужбе: эффективные, мобильные, экономные [Электронный источник] // Директор информационной службы. 2014. №10. URL: <https://www.osp.ru/cio/2014/10/13043373/> (дата обращения: 14.05.2017).
19. Сурнин А. Системные проблемы информатизации муниципалитетов [Электронный источник]// Журнал EDoc. Вып.от 26.08.2013. URL: [http://www.edokjournal.ru/articles/gosupravlenie/sistemnye\\_problemy\\_informatizatsii\\_munitsipalitetov/](http://www.edokjournal.ru/articles/gosupravlenie/sistemnye_problemy_informatizatsii_munitsipalitetov/) (дата обращения: 01.11.2017).
20. In Glushkov.M. The principles of OPS [Electronic resource] // OPS-Kiev. URL: <http://ogas.kiev.ua/library> (date accessed: 25.10.2017)
21. Samara G. M. of Information technology in municipal management: problems and prospects// Vestnik of the mipain management. 2013. No. 12. P.68-75
22. Programs complex "Municipal self-government is smart" [Electronic resource]. URL: <http://www.keysystems.ru/products/municipality/MunSelfSMART> (date accessed: 23.10.2017)
23. Green, A. A., Information technology for effect not the work of local authorities [Electronic source]// self Mast. 2008. URL: [http://www.mestnoesamoupravlenie.ru/статьи/информационные\\_технологии\\_для\\_effective-date\\_organophosphonate.HTML\\_format](http://www.mestnoesamoupravlenie.ru/статьи/информационные_технологии_для_effective-date_organophosphonate.HTML_format) (date treatment: 01.11.2017)
24. Crash A. How the British government became elektron [Electron Y resource]. URL: <http://www.mdi.ru/encyc1.php?Rubri - CID=3608> (date treatment 28.10.2017)
25. The creation of e-government in France [Electronic resource]. URL:<http://www.svobodainfo.org/ru/node/251> (accessed: 25.10.2017)
26. Clamp D. Electron in the German government [Electronic resour]. URL: [http://www.fostas.ru/li - library/ show\\_article.PHP?ID=191](http://www.fostas.ru/li - library/ show_article.PHP?ID=191) (date accessed: 25.10.2013)
27. Simplex for Municipalites. [Electronic resource]. Address: [HTP://www.simplex.pt / download/SimplexMunicipalites.PDF](http://www.simplex.pt / download/SimplexMunicipalites.PDF) (date accessed: 25.10.2017)
28. Sean I. Bi solutions at Golub: efficient, mobile, eco-friendlyN [Electronic source] // Director, information slug. 2014. No. 10. URL: <https://www.osp.ru/cio/2014/10/13043373/> (date treatment: 14.05.2017)
29. Sure A. System problems of Informatization of the municipality [Electronic source]// Journal of edoc. Vol.from 26.08.2013. URL: [http://www.edokjournal.ru/articles/public\\_administration/sistemnye\\_problemy\\_informatizatsii\\_munitsipalitetov/](http://www.edokjournal.ru/articles/public_administration/sistemnye_problemy_informatizatsii_munitsipalitetov/)(date accessed: 01.11.2017)

## РОЛЬ ГОСУДАРСТВА В УЛУЧШЕНИИ КАЧЕСТВА КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКИХ КОМПАНИЯХ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ\*

## THE ROLE OF THE STATE IN IMPROVING THE QUALITY OF CORPORATE GOVERNANCE IN RUSSIAN COMPANIES WITH STATE PARTICIPATION



Хвича Патаевич Харчилава,  
к.э.н., доцент Департамента  
корпоративных финансов и  
корпоративного управления ФГОБУ  
ВПО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»

Khvicha Kharchilava,  
Ph.D., Associate Professor of Corporate  
Finance and Corporate Governance  
Department Federal State-Funded  
Educational Institution of Higher Professional  
Education «Financial University under the  
Government of the Russian Federation»

leorem@yandex.ru

**Аннотация:** В статье рассматривается роль государства в улучшении качества корпоративного управления в российских компаниях с государственным участием. Проведен комплексный анализ крупнейших российских компаний с государственным участием в части внедрения положений кодекса корпоративного управления. Выявлены основные преимущества и недостатки системы корпоративного управления в российских компаниях с государственным участием.

**Abstract:** The article examines the role of the state in improving the quality of corporate governance in Russian companies with state participation. A comprehensive analysis of the largest Russian companies with state participation in the implementation of the Corporate Governance Code was conducted. The main advantages and disadvantages of the corporate governance system in Russian companies with state participation are revealed.

\* Статья подготовлена по результатам научно-исследовательской работы Государственного задания Финансового университета при Правительстве Российской Федерации по теме: «Разработка практических рекомендаций по повышению эффективности корпоративного управления в российских компаниях с государственным участием».

**Ключевые слова:** Корпоративное управление, кодекс корпоративного управления, компании с государственным участием, совет директоров, независимый директор, профессиональный поверенный, независимый эксперт.

**Keywords:** Corporate governance, corporate governance code, companies with state participation, board of directors, independent director, a professional attorney, independent expert.

Международные стандарты корпоративного управления в компаниях с долей участия государства в капитале закреплены в Руководящих принципах ОЭСР по корпоративному управлению на государственных предприятиях [9]. В них содержатся постулаты касательно обеспечения эффективной правовой и нормативной базы для деятельности госкомпаний; позиции государства как активного собственника; равного отношения к акционерам и обеспечения для акционеров равного доступа к необходимой информации; обязанностей госкомпаний отчитываться по взаимодействию с заинтересованными сторонами; высокого уровня прозрачности и раскрытия госкомпаниями информации; ответственности и добросовестности деятельности советов директоров госкомпаний [12].

В российском Кодексе корпоративного управления [9] данные принципы получили дальнейшее развитие, несмотря на то, что Кодекс распространяет действие своих рекомендаций на все компании, а не только государственные. Более того, для основных регуляторов российского рынка и государственных органов управления именно информация о соблюдении рекомендаций Кодекса стала своеобразным эталоном для оценки уровня качества корпоративного управления и его эффективности в компаниях с государственным участием.

Данный подход отражен в следующих документах.

I. Поручения Правительства Российской Федерации.

По итогам встречи Председателя Правительства Российской Федерации с членами Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации дано поручение [1] о совершенствовании корпоративного управления в компаниях

с участием государства и управления госимуществом.

В частности, было поручено:

– составить перечень акционерных обществ, доля государства в которых составляет более 50%, и в которых предусмотрено первоочередное внедрение Кодекса корпоративного управления;

– подготовить для них планы мероприятий («дорожные карты»), обратив внимание на такие вопросы, как назначение и прекращение полномочий единоличного исполнительного органа советом директоров, а также контроль советом директоров существенных сделок и корпоративных действий подконтрольных организаций;

– разработать структуру ежегодного доклада о корпоративном управлении для вышеуказанных компаний, в том числе о достижении ими ключевых показателей эффективности и исполнении долгосрочных программ развития.

II. Росимущество.

Для целей выполнения вышеупомянутых поручений Правительства, в числе большого числа методологических документов Росимуществом была разработана «Методика самооценки качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием» [3]. В этой методике предлагаются подходы к проведению комплексной самооценки качества управления, в том числе, с позиции оценки соответствия принципам и рекомендациям национального Кодекса корпоративного управления.

III. Московская биржа.

Одновременно действуют установленные Московской биржей для эмитентов ценных бумаг Первого и Второго уровня следующие обязательные требования в части корпоративного управления [12]:

– Требования к корпоративному управлению эмитента, соблюдение которых

является условием включения акций в Первый и Второй уровень [12].

– Требования к корпоративному управлению эмитента, соблюдение которых является условием включения облигаций в Первый уровень [12].

– Критерии определения независимости членов совета директоров (наблюдательного совета) [11].

Содержащиеся в этих документах требования к составу и функциям Совета директоров, организации и порядку работы его комитетов, роли и функциям корпоративного секретаря и т.п., в целом, полностью коррелируют с принципами и рекомендациями Кодекса корпоративного управления.

#### IV. Банк России.

Письмом от 17.02.2016 №ИН-06-52/8 Банк России рекомендует ряд мер, направленных на раскрытие информации в ключевых областях корпоративного управления [8]. При этом в данном рекомендательном письме идет ссылка на другой, обязательный к исполнению документ, – Положение Банка России «О раскрытии информации эмитентами эмиссионных ценных бумаг» [8], в главе 70 которого установлены требования по составлению отчета о соблюдении принципов и рекомендаций Кодекса корпоративного управления, для включения в годовой отчет. К настоящему времени большинство публичных компаний, включая и государственные, следуют установленным требованиям Банка России, раскрывая необходимую информацию согласно предусмотренному Положением Банка России формату в годовых отчетах.

Таким образом, к настоящему времени определилась четкая и задокументированная позиция государства и основных регулирующих органов касательно внедрения лучших стандартов корпоративного управления и раскрытия информации о данных процессах, что создает полноценную нормативную основу для определения критериев эффективности внедрения качественного корпоративного управления в публичных компаниях, включая государственные.

По итогам 2014 года «последние изменения в сфере применения правил и принципов корпоративного управления российских государственных и

частных компаний указывают на качественное повышение уровня их развития: наблюдается существенное расширение горизонта планирования, четкое целеполагание, ведение продуманной стратегической политики, усиление внутреннего контроля со стороны собственников» [2].

Также прогресс во внедрении рекомендаций Кодекса корпоративного управления в компаниях с госучастием отмечают российские независимые эксперты [10].

Знакомство с информацией о соблюдении кодекса корпоративного управления в годовых отчетах других публичных компаний, в том числе государственных, подтверждает тот факт, что несмотря на имеющиеся во внедрении стандартов корпоративного управления сложности, в целом текущий уровень корпоративного управления уже достаточно развит. В открытом доступе имеется информация, позволяющая проводить анализ и измерение качества корпоративного управления российских государственных компаний с помощью инструментов, применяемых как в международной, так и в российской практике, как для частных, так и государственных компаний.

С момента издания национального Кодекса и внесения изменений в Гражданский кодекс государство активно перестраивает корпоративное право, происходит ужесточение регуляторами условий для публичных компаний на рынке.

Применение норм национального Кодекса направлено на получение акционерными обществами с госучастием с учетом специфики российского права и сложившейся практики базовых ориентиров по внедрению передовых стандартов в области корпоративного управления.

Правительство Российской Федерации поручением от 31.07.2014 №ИШ-П13-5859 одобрило перечень акционерных обществ, состоящий из 13 компаний [3].

При этом как акционеру, владеющему контрольным пакетом акций, Банку России поручено обеспечение внедрения норм и принципов Кодекса в Сбербанке, в связи с чем работа по внедрению и анализу базовых принципов национального

Кодекса в отношении оставшихся 12 акционерных обществ Перечня 91-р (далее также – АО спецперечня) проводится Росимуществом.

Правительством Российской Федерации в январе 2015 года одобрены планы («дорожные карты») по внедрению Кодекса в деятельность указанных компаний и в соответствии с директивами Правительства Российской Федерации утверждены на их соответствующих заседаниях советами директоров (наблюдательными советами).

В рамках реализации утвержденной Правительством Российской Федерации Госпрограммы активно применяются в деятельности Росимущества документы, ранее уже разработанные и направленные на повышение качества корпоративного управления в компаниях с участием государства в капитале, содержащие позицию государства как акционера, такие как методики самооценки уровня качества корпоративного управления в компаниях с участием государства в капитале и индивидуальной оценки деятельности совета директоров и его членов.

Такой анализ осуществляется посредством Межведомственного портала по управлению государственной собственностью (далее – МВ-портал), а получаемые результаты позволяют при формировании позиции государства как акционера принимать наиболее объективные и взвешенные решения по кандидатурам в составы органов управления компаний с участием государства в капитале.

Кроме того, информация о результатах использования такими компаниями данных методик и проведенных оценок, полученная Росимуществом, используется на соответствующих заседаниях комиссий Росимущества. Результаты позволяют комиссиям при принятии решений по разработке рекомендаций по выдвижению и избранию кандидатов в органы контроля и управления компаний с участием государства в капитале, в том числе включенных в Перечень 91-р.

Росимущество с Экспертным советом и организациями, совместно с заинтересованными ФОИВ, обеспечило разработку соответствующих одобренных поручением №ИШ-П13-4148 проектов

Методуказаний по подготовке таких Положений [7].

Кроме того, утвержден план-график принятия таких внутренних нормативных документов, которые регламентируют деятельность государственной корпорации и компании с участием государства, а также компаний спецперечня (подпункт «б» пункта 2 поручения Пр-3013 поручением №ИШ-П13-4148) [4].

Из 51 компании спецперечня разработаны и утверждены:

- в 40 компаниях положения о системе управления рисками;
- в 45 компаниях долгосрочные программы развития;
- в 40 компаниях о внутреннем аудите;
- в 46 компаниях положения о ключевых показателях эффективности;
- в 35 компаниях положения о системе управления качеством;
- в 35 компаниях положения о порядке разработки и выполнения программ инновационного развития;
- в 33 компаниях регламенты повышения инвестиционной и операционной эффективности и сокращения расходов.

В отношении остальных компаний, доля участия Российской Федерации в уставном капитале которых в совокупности более 50%, и ведущих стабильную финансово-хозяйственную деятельность, из 436 компаний в части ДПР:

- информация по 195 компаниям о статусе разработки и утверждения ДПР уточняется;
  - проект ДПР по 92 компаниям находится в стадии разработки;
  - ДПР утверждена на заседаниях совета директоров 159 компаний.
- В части КПЭ из 436 компаний:
- системы КПЭ находятся в стадии разработки 36 компаний;
  - по 195 компаниям уточняется информация о статусе разработки и утверждения систем КПЭ;
  - в 205 компаниях утверждены на заседаниях советов директоров системы КПЭ.

При подготовке к заседаниям комиссий, функционирующих при Росимуществе, осуществляющее от имени государства права акционера Росимущество в соответствии с требованиями утвержденного постановлением №738

положения реализует во взаимодействии с отраслевыми органами власти свои полномочия, в том числе путем:

1. Направления запросов/получения от ФОИВ предложений по вопросам повестки дня корпоративных мероприятий.

2. Анализа и рассмотрения предложенных ФОИВ позиций по вопросам повестки дня соответствующих корпоративных мероприятий.

3. Выпуска комиссий итоговых решений с учетом позиции ФОИВ.

Таким образом, положенный в основу постановления №738 принцип «двух ключей» эффективно и прозрачно реализуется Росимуществом и ФОИВ. В связи с использованием функционала МВ-портала целесообразно отметить крайне высокую эффективность взаимодействия ФОИВ и Росимущества в рамках исполнения постановления Правительства Российской Федерации от 31.12.2010 №1214, которое позволяет членам комиссий оперативно получать информацию и принимать обоснованные, объективные и взвешенные решения по вопросам, которые рассматриваются на соответствующих заседаниях.

Во исполнение пункта 12 поручения Правительства Российской Федерации от 29.08.2015 №ДМ-П13-5943 и подпункта «м») пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 18.08.2015 №Пр-1659 Росимуществом в рамках повышения уровня персональной ответственности представителей интересов государства, подготовлены проекты:

– требований к содержанию и форме договора с членом (председателем) совета директоров (пункт 16 положения, утвержденного постановлением № 738, с учетом положений Федерального закона от 26.12.1995 №208-ФЗ «Об акционерных обществах» в части реализации прав Российской Федерации как акционера);

– приказа Росимущества по установлению персональной ответственности государственных гражданских служащих за ненадлежащее исполнение ими своей обязанности по представлению в органах управления компаний с участием государства в капитале интересов государства, в случае их избрания в очередном году.

Комиссия при Росимуществе по отбору независимых экспертов и профессиональных директоров сформирована и функционирует на постоянной основе в соответствии постановлением №738, на основании приказа Росимущества от 27.06.2014 №233. Комиссия носит открытый характер, а также создана в целях:

– обеспечения прозрачности и эффективности самого процесса отбора кандидатов, выдвигаемых для последующего избрания в органы управления и контроля компаний с участием государства в капитале;

– обеспечения формирования позиции государства как акционера по кандидатурам профессиональных директоров с принятием обоснованных и взвешенных решений с учетом полной оценки квалификации кандидата, необходимой для работы в органе управления конкретной компании;

– совершенствования порядка осуществления Росимуществом расширений практики привлечения представителей государства мероприятий, а также независимых экспертов.

В целях совершенствования самого процесса анализа информации по кандидатам в компании с участием государства в капитале в состав такой комиссии формируется из представителей органов власти, отраслевых ФОИВ, а также независимых общественно-профессиональных организаций (далее – ОПО).

Для участия в работе комиссии для оценки кандидатов, которые в последствии выдвигаются в составы органов управления и контроля компаний, чьи акции допущены к обращению на бирже, на предмет их соответствия требованиям правил листинга и положениям кодекса с 2014 года привлекаются представители Московской биржи и Экспертного совета при Правительстве Российской Федерации.

Комиссия осуществляет отбор представителей государства в соответствии с постановлением №738, а также, в части поэтапной замены государственных служащих в органах управления компаний с участием государства в капитале, в том числе во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 27.04.2012 №Пр-1092 (пп. «д» п. 1).

Несмотря на то, что исполнение поручения №Пр-1092 снято с контроля и не требует дальнейшей реализации, в некоторых компаниях до сих пор присутствует практика сохранения госслужащих в органах.

Необходимо отметить, что на встрече с представителями Клуба Лидеров в ходе обсуждения вопросов корпоративного управления Президент Российской Федерации В.В. Путин поддержал практику работы Комиссии по отбору представителей государства, а также поддержал предложение по распространению практики по отбору профессиональных директоров в дочерние компании госхолдингов.

Максимизировать результаты пользования и распоряжения объектами государственной собственности возможно посредством налаженного эффективного управления. Следовательно, требования эффективного управления государственной собственностью постоянно находятся в числе первостепенных, предъявляемых обществом к избранным органам государственной власти, и, соответственно, находят отражение в числе первоочередных решаемых ими проблем. В российских условиях они имеют определенную специфику и приобретают, в известной мере, еще большее значение в условиях неопределенности рыночной экономики [6].

В настоящее время проблеме повышения качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием уделяется повышенное внимание, однако эта тема все еще недостаточно разработана. Так, основным аспектом данной проблематики можно назвать отсутствие механизмов, позволяющих, в достаточной степени, повысить эффективность управления государственной собственностью.

Налаженная система корпоративного управления требует широкой актуальной методологической базы, которая будет базироваться на унифицированных стандартах и подходах в области корпоративного управления. Именно наличие такой базы и, соответственно, соблюдение данных стандартов и определяет инвестиционную привлекательность не только отдельного общества, но и страны в целом.

Рациональное решение для повышения качества и эффективности управления – реализация государством полномочий в области корпоративного управления. В 2014–2016 гг. было опубликовано большое количество поручений Президента и Правительства в рамках совершенствования деятельности компаний с государственным участием. Помимо этого, Росимущество разработало методические рекомендации, которые основаны на новейших стандартах корпоративного управления, в том числе широко используемых в международной практике в акционерных обществах с участием государства в капитале и ФГУП.

Росимуществом было выделено два основных направления по совершенствованию методологической базы для акционерных обществ с участием государства в капитале:

- усиление роли органов управления и контроля в обществах с участием государства в капитале (систематизация информации, необходимой в целях совершенствования стандартов корпоративного управления);

- повышение инвестиционной привлекательности и эффективности деятельности акционерных обществ с государственным участием (систематизация принципов корпоративного управления и описание последовательности действий).

Таким образом, меры по совершенствованию корпоративного управления в акционерных обществах с государственным участием необходимы в рамках повышения контроля эффективности управления государственной собственностью. Также стоит учитывать отечественный и зарубежный опыт по повышению качества корпоративного управления, который предполагает внедрение единого кодекса корпоративного управления, мониторинг ключевых показателей эффективности, аудит стратегий развития и т.д.

В качестве отечественного опыта реализации директив можно привести результаты исследования Национальной Ассоциации Корпоративных Директоров (НАКД) и Финансового университета при Правительстве Российской Федерации. Результаты основываются на анали-

зе 360 государственных предприятий, к которым относятся: АО с государственным участием с долей участия государства более 50%; АО с государственным участием, с долей участия государства менее 50%, в отношении которых применяется право «золотой акции»; Госкорпорации.

Исследование проведено с целью определения эффективности функционирования компаний с государственным участием и разработки рекомендаций по их совершенствованию и показало, что информацию о фактических результатах исполнения поручений и указаний Президента РФ и поручений Правительства РФ (к которым относятся поручения в части корпоративного управления) в годовых отчетах раскрывают только 40%.

Стоит отметить, что среднее количество директив, по которым общество должно отчитываться, составляет около 19, причем соблюдается 89% из всех. То есть соблюдается 17 из 19 поручений, что является достаточно хорошим результатом. При этом главной причиной несоблюдения некоторых поручений является нецелесообразность применения указанной директивы, к примеру, в случае отсутствия непрофильных активов директива «по выявлению и отчуждению

непрофильных активов» является нецелесообразной к применению в обществе. Результаты исполнения поручений и указаний Президента РФ и поручений Правительства РФ представлены в соответствии с рисунком 1.

Стоит отметить, что эффективность реализации ключевых инициатив государства находится на достаточно высоком уровне (89% из результатов исследования), но в то же время данную информацию раскрывают только 40% компаний с государственным участием. Именно поэтому стоит обратить особое внимание на систему раскрытия информации, тем более, что данный пункт является обязательным в структуре годового отчета, подготовленным Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.12.2010 №1214.

Одной из ключевых директив, направленных на совершенствование деятельности управления государственным имуществом, является поручение о «программе инновационного развития». В соответствии с рисунком 2 по результатам исследования информацию о наличии или отсутствии такой программы раскрывает только 37%, притом лишь у 43% из них программа разработана и утверждена.

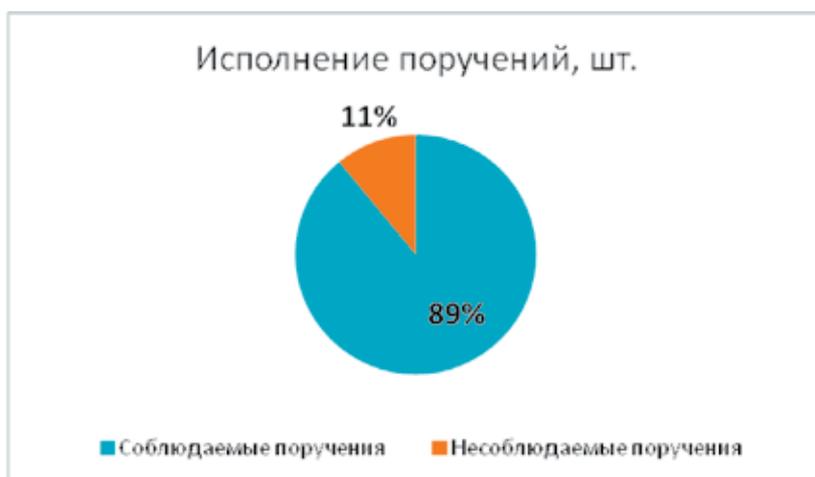


Рисунок 1. Результаты исполнения поручений и указаний Президента РФ и поручений Правительства РФ.

Источник: составлено авторами

### Информация о Программах инновационного развития

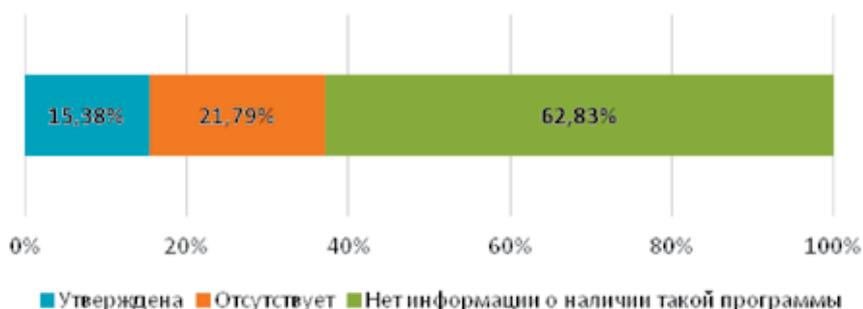


Рисунок 2. Информация о наличии или отсутствии программ инновационного развития компании с государственным участием.

Источник: составлено автором

Одной из основных директив/поручений в области корпоративного управления является поручение «о формировании специализированных комитетов при совете директоров». По результатам проведенного исследования информацию о наличии комитетов раскрывает только 67%, причем из них комитеты формируют только 35% (из общей выборки комитеты формируют только 23%) [6].

Основная причина отсутствия комитетов – нецелесообразность формирования комитетов и малое количество членов совета директоров (обоснование приводится из годовых отчетов компаний, где количество членов совета директоров составляет 5 человек). Однако Кодекс корпоративного управления рекомендует создавать комитеты независимо от количественного состава совета директоров,

### Специализированные комитеты при Совете директоров

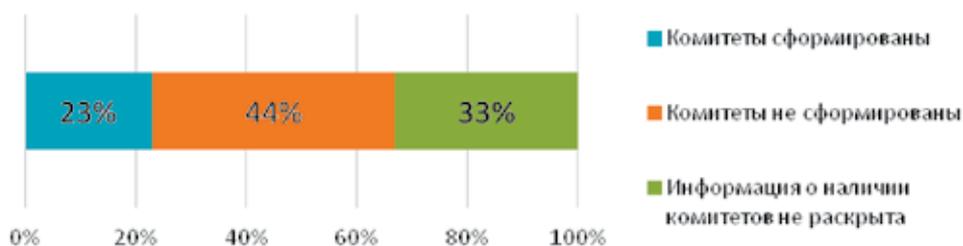


Рисунок 3. Специализированные комитеты при совете директоров российских компаний с государственным участием.

Источник: составлено авторами



Рисунок 4. Раскрытия информации о составе совета директоров.

Источник: составлено авторами

главным критерием является необходимая компетенция и независимость.

Комитеты при совете директоров позволяют более подробно проанализировать каждый вопрос, выносимый на обсуждение совета директоров, а также принять во внимание рекомендации независимых экспертов, которые могут приглашаться на заседания. Специализированные комитеты при совете директоров российских компаний с государственным участием представлены в соответствии с рисунком 3.

В отношении раскрытия информации о количественном и качественном составе совета директоров также свидетельствуют результаты исследования. Информация о количественном составе совета директоров раскрывается только в 84%, хотя такая информация является обязательной для компаний с государственным участием.

В некоторых случаях отсутствие информации объясняется отсутствием официального сайта, годовых отчетов компании или недавним образованием общества. При этом эти данные также не опубликованы на официальном портале Росимущества по раскрытию информации «МВ-портал».

Средний состав совета директоров составляет 6 человек, при разбросе ко-

личественного состава от 4 человек до 16.

Один из ключевых аспектов корпоративного управления – наличие в составе совета независимых директоров. Данную информацию раскрывают только 59% исследуемых компаний, притом стоит отметить, что у 33% из них в составе совета нет директоров, а среднее количество независимых директоров в составе совета составляет 1 человек.

Это не соответствует рекомендациям Кодекса корпоративного управления, поскольку при данном количественном составе совета необходимо как минимум 2 члена, представлено в соответствии с рисунком 4.

При этом стоит отметить, что рекомендации Кодекса корпоративного управления в части необходимого и достаточного количества независимых директоров соблюдают 20% компаний, раскрывающих информацию о независимых директорах.

Из отечественного опыта следует, что эффективность применяемых программ зависит от раскрытия информации об их реализации, поскольку невозможно проследить динамику соблюдения директив, которые выполняются компаниями с государственным участием, если информация не раскрывается.

### Литература:

1. Беляева И.Ю., Харчилава Х.П., Пухова М.М. Система корпоративного управления в непубличных акционерных обществах с государственным участием// Вестник Академии, научный журнал Московской академии предпринимательства при Правительстве Москвы №3 -2015 (45).
2. Бутова Т.В., Харчилава Х.П. Стейкхолдерская модель корпоративного управления в непубличных акционерных обществах с государственным участием// Журнал «Научные записки молодых исследователей» №4-2015.
3. Государственная программа РФ «Управление федеральным имуществом» (на период 2013-2018 годы). Утверждена Постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. №327.
4. Официальный сайт Федерального агентства по управлению государственным имуществом. URL: <http://www.rosim.ru>.
5. Гражданского кодекса Российской Федерации ст. 185, 186.-2014. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: Справочная правовая система «Консультант Плюс».
6. Харчилава Х.П. Основные характеристики института совета директоров в России//Управленческие науки в современном мире : Сб. докл. науч. конф.: В 2 т. / Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации; ИД «Реальная экономика», СПб – 2016.
7. «Эффективный корпоративный секретарь: мировая практика»/Н.Арабова, М.Грачева. Журнал «Управление компанией» № 05 (36)/2004 (май);
8. Доклад Банка России для общественных консультаций «О совершенствовании корпоративного управления в публичных акционерных обществах» (электронный ресурс: <http://www.nand.ru/upload/cbrf-corporate.pdf> Дата обращения: 10.01.2017).
9. Харчилава Х.П. Место и роль кодекса корпоративного управления в деятельности российских компаний //«Вестник ГУУ»- 2015-№7.
10. Харчилава Х.П. Этапы развития совета директоров в российских компаниях// Журнал «Экономические системы»-2015.-№3.
11. Кодекс корпоративного управления, рекомендованный к применению письмом Банка России от 10.04.2014 №06–52/2463. (электронный ресурс: <http://www.cbr.ru/publ/Vestnik/ves140418040.pdf> Дата обращения: 05.01.2017).
12. Правила листинга ПАО «Московская биржа» (Электронный ресурс: <http://fs.moex.com/files/257> Дата обращения 07.01.2017).

### Literature:

1. Belyaeva I. Yu., harchilava H. P., Puhova M. M. enterprise governance in private joint-stock companies with state participation// Bulletin of the Academy, the scientific journal of the Moscow Academy entrepreneurship under Government of Moscow No. 3 -2015 (45).
2. Butova T. V., H. P. Kharchilava Stakeholder model of corporate governance in private joint-stock companies with state participation//. Journal "Scientific notes of young researchers" No. 4-2015.
3. The state program of the Russian Federation "Management of Federal property society" (for the period 2013-2018). Approved By The Resolution Of PRA-of the government of the Russian Federation dated 15 April 2014 № 327.
4. Official site of the Federal Agency for management of state governmental property. URL: <http://www.rosim.ru>.
5. Civil code of the Russian Federation 185, 186.-2014.[Elek throne resource]. – Mode of access: Reference legal system "Consultant Plus".
6. Harchilava H. P. Main features of the Institute's Board of Directors in Russia// Management science in the modern world : Sat. Dokl. scientific. Conf.: 2 V. Financial University under the Government of the Russian Federation; ID "the Real economy", St. Petersburg – 2016.
7. "Effective corporate Secretary: international practice"/N.Arab-VA, M. Grachev. The magazine "Management company" № 05 (36)/2004 (may).
8. The report of the Bank of Russia for public consultation "About perfection under corporate governance in public joint stock common-benefits" (e-resource: <http://www.nand.ru/upload/cbrf-corporate.pdf> date accessed: 10.01.2017).
9. Harchilava H. P. Place and role of the corporate governance code in core activities of Russian companies //"Bulletin of goo "- 2015-№7.
10. Harchilava H. P. Stages of development of the Board of Directors in Russian companies-deposits// Journal "Economic system"-2015 no.3.
11. The corporate governance code recommended for application by letter of the Bank of Russia dated 10.04.2014 No. 06-52/2463. (e-re-Las: <http://www.cbr.ru/publ/Vestnik/ves140418040.pdf> date of access: 05.01.2017).
12. Listing rules of JSC "Moscow exchange" (Electronic resource: <http://fs.moex.com/files/257> date of access 07.01.2017).

## КЛАСТЕРНЫЙ ПОДХОД К ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

## CLUSTER APPROACH TO THE ORGANIZATION ACTIVITY OF THE MUNICIPAL ENTERPRISES



Владимир Иванович Голованов,  
доктор экономических наук,  
академик РМА, МАИ, РАЕН, профессор  
Международного университета в Москве

Vladimir Ivanovich Golovanov,  
Doctor of economic Sciences, academician  
of the RMA, MAI, RANS, Professor of the  
International University in Moscow

golovanov52@rambler.ru

**Аннотация:** В статье рассматриваются современные направления развития кластеров в муниципальных образованиях. Показаны возможности использования муниципальных предприятий как основы муниципальных кластеров и стабилизирующих экономических факторов.

**Abstract:** The article considers modern directions of development of clusters in the municipalities. Shows the possibility of using municipal enterprises as the basis for municipal clusters and stabilizing economic factors.

**Ключевые слова:** Кластер, муниципальные предприятия, инвестиции, муниципальные образования.

**Keywords:** Cluster, municipal enterprises, investments of the municipality.

Кластерный подход является одним из современных подходов, используемых при анализе и определении путей социально-экономического развития территориальных образований. Впервые понятие экономического кластера было введено М. Портером, которое он определил как «географически сконцентрированные

компании, поставщиков услуг, фирмы в близких отраслях промышленности и др., которые конкурируют и сотрудничают между собой, неизбежно создавая единый процесс взаимодействия» [6].

Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации, разработанные

Минэкономразвития России, определяют кластер как «объединение предприятий, поставщиков оборудования, комплектующих, специализированных производителей и сервисных услуг, научно-исследовательских и образовательных организаций, связанных отношениями территориальной близости и функциональной зависимости в сфере производства и реализации товаров и услуг».

Во многих государствах развитие экономики на основе формирования кластеров стало составной частью государственной и муниципальной политики в области территориального развития.

В соответствии с Концепцией стратегии долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. выявление и стимулирование развития возникающих территориально-производственных кластеров рассматривается как одно из важнейших направлений.

Кластер – это сеть поставщиков, производителей, потребителей, элементов промышленной инфраструктуры, исследовательских институтов, взаимосвязанных в процессе создания добавочной стоимости. Данный подход основывается на учете положительных синергетических эффектов территориальной агломерации, т.е. близости потребителя и производителя, сетевых эффектах, диффузии знаний и умений за счет миграции персонала и выделения бизнеса.

Таким образом, кластер – часть отрасли, которая ограничивается территориально. Для кластера характерна концентрация и кооперация производства. Этим он и отличается от простой совокупности в пределах определенной территории. Предприятия кластера отличаются значительные масштабы деятельности, компактность размещения, высокая интенсивность использования трудовых ресурсов, а также экономическая эффективность, которая превышает средний уровень по отрасли.

Возможна организация кластеров, сформированных на территориях из предприятий, выполняющих разные функции, но объединенных одним технологическим процессом, результатом которого является конечный продукт, созданный усилиями всех участников процесса от науки и подготовки кадров до технологов, упаковщиков, транспортников и дилерской сети.

В условиях все более усложняющейся конкурентной борьбы участники кластера объединяют свои ресурсы и ресурсы финансовых институтов для создания новой продукции, достижения большей экономической эффективности и получения доступа к новым технологиям и новым рынкам. Результатом деятельности кластера является распространение инновационной активности от одного субъекта хозяйственных отношений к другому, поэтому кластеры, как инновационные точки роста, могут стать той основой, на которой может быть сформирована территориальная инновационная система.

Кластерная политика на уровне муниципальных образований должна быть направлена на:

- создание кластеров муниципальных предприятий;
- разработку проектов создания кластеров предприятий различных отраслей, продукция которых будет конкурентоспособна на местном, региональном, национальном и глобальном рынках;
- информирование инвесторов и оказание содействия в развитии кластера административными и иными имеющимися ресурсами;
- создание привлекательных условий для саморазвития кластеров путем развития инфраструктуры, высшего и профессионального образования, ассоциаций предпринимателей и др.;
- создание социальных кластеров, служащих для повышения занятости в группах риска, решения социальных проблем, сохранения традиционной культуры и промыслов;
- создание экологических кластеров.

Сегодня инновационный процесс преимущественно базируется на сетевом взаимодействии фирм, предприятий, организаций, производящих, распространяющих и использующих знания.

Инновационные кластеры – это форма организации инновационного процесса, разделения рисков и прибыли, повышения конкурентоспособности. Кластеры объединяют группы географически соседствующих взаимосвязанных компаний и организаций, действующих в определенной сфере и взаимодополняющих друг друга.

Факторы, стимулирующие распространение инноваций в наиболее преуспева-

ющих экономических системах, обеспечивают высокую конкурентоспособность и стабильный экономический рост. Кластерная коммуникационная сеть обеспечивает благоприятные условия для быстрого распространения новых технологий и строится на сочетании внутренних возможностей и внешних стимулов участников для повышения инновационной деятельности.

Преимущества для бизнеса от развития кластера состоят в снижении издержек в текущей деятельности, повышении эффективности, гибкости и конкурентоспособности при создании новых продуктов, технологий, освоения новых рынков, что способствует росту налоговых доходов территории.

Организованная по кластерному принципу муниципальная экономическая система дает возможность повышать эффективность деятельности предприятий кластера, увеличивать налогооблагаемую базу муниципального образования. Тиражирование, перенос знаний, успешных методик и алгоритмов на другие предприятия, входящие в кластер, позволяет значительно повысить их общую экономическую устойчивость. Для бизнеса улучшается кадровая инфраструктура; появляется инфраструктура для исследований и разработок; снижаются издержки; появляются возможности для более успешного выхода на международные рынки; формируется основа для получения дополнительных конкурентных преимуществ, обусловленных не свойствами товара, а наличием развитых систем продвижения товара; управленческие решения на основе изучения изменений внешней среды.

Для формирования кластера необходимы как минимум два условия: наличие соответствующих возможностей и наличие у потенциального участника интереса к объединению. Система организации инновационного кластера должна обеспечивать формирование мотивированной кооперации между всеми его субъектами.

Внутренними мотивами служат экономические факторы повышения эффективности производства, при этом критерием повышения эффективности производства является соотношение затрат и результатов инновационной деятельности в экономических показателях, отражающих рентабельность деятельности предприятия.

Внешними мотивами является государственная экономическая система, определяющая экономические отношения в муниципальном образовании. Муниципальные органы управления во многом ограничены в возможности регулирования инновационной активности за счет экономических механизмов. Их воздействие на субъекты инновационной деятельности может осуществляться за счет решений, принимаемых местными органами власти, например, установления льготных условий аренды земли, нежилых помещений, реструктуризации долгов по налогам, регулирования тарифов на коммунальные услуги, установления рентных льгот и т.д.

При этом муниципальная власть должна быть полноправным субъектом рыночных отношений в сфере производства и участвовать в борьбе за получение доходов бюджета, которые определяют качество жизни населения территории. Руководители предприятий, формирующих кластеры, в лице местных администраторов стремятся найти надежную опору и партнеров, помогающих в решении самых разных проблем.

Рассмотрим возможность создания инновационных кластеров на базе муниципальных предприятий, учредителями которых являются местные органы власти.

В соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» №131-ФЗ органы местного самоуправления могут создавать муниципальные предприятия и учреждения, участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных, необходимых для осуществления полномочий по решению вопросов местного значения и в целях стабилизации процессов обеспечения населения товарами и услугами первой необходимости.

Нормативно-правовые основы определены в Гражданском кодексе Российской Федерации и в Федеральном законе от 14 ноября 2002 г. №161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях (ст. 113-115)».

Унитарным предприятием называется коммерческая организация, не наделенная правом собственности на закрепленное за ней имущество. Унитарными могут быть только государственные и муниципальные предприятия. Разновидностью унитарного является казенное предприя-

тие, которое создается органами местного самоуправления, если преобладающая или значительная часть производимой им продукции, работ и услуг предназначена для муниципального образования либо для осуществления отдельных дотируемых видов деятельности или ведения убыточных производств.

Муниципальное имущество, переданное муниципальным предприятиям и учреждениям, выделено из состава муниципальной казны и находится у муниципальных унитарных предприятий на праве хозяйственного ведения, а у муниципальных учреждений и казенных предприятий – на праве оперативного управления.

Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок деятельности муниципальных предприятий и учреждений, утверждают их уставы, назначают на должность и освобождают от должности руководителей данных предприятий и учреждений, заслушивают отчеты об их деятельности в порядке, предусмотренном уставом муниципального образования. Руководитель муниципального предприятия, учреждения несет персональную ответственность за достоверность и своевременность представляемой отчетности.

Органы местного самоуправления от имени муниципального образования субсидиарно отвечают по обязательствам муниципальных учреждений и обеспечивают их исполнение в порядке, установленном федеральным законом.

Муниципальные предприятия на территории выполняют основную часть услуг в сфере ЖКХ по обеспечению тепло-, электро-, газо-, водоснабжения и водоотведения, организации пассажирского и грузового транспорта и перевозок, содержанию и ремонту муниципального жилого и нежилого фонда, содержанию территории муниципального образования, уборке мусора, пожаротушению и др.

Целесообразность создания муниципальных предприятий обусловлена следующими факторами:

- потребностью в бесперебойном и гарантированном по объему и минимальным стандартам качества исполнении некоторых важнейших муниципальных услуг;
- локальным (местным) монополизмом предприятия в исполнении муниципальной услуги, вследствие чего орган местного

самоуправления не желает быть зависимым от частного;

- стремлением к обеспечению социальной справедливости и предотвращению дискриминации потребителей услуг (по районам проживания, по категориям потребителей);

- возможностью муниципальной власти влиять на цены и тарифы.

Чем менее устойчива социально-экономическая ситуация в стране и на территории, тем более склонна муниципальная власть оказывать муниципальные услуги силами муниципальных предприятий.

Кроме вышеперечисленных преимуществ в деятельности муниципальных предприятий имеется ряд недостатков:

- большинство муниципальных предприятий выполняют либо общественные, либо социально значимые частные услуги и поэтому получают денежные средства из бюджета. Естественно, они не всегда заинтересованы в экономном расходовании ресурсов и повышении своей рентабельности, ибо это может привести к сокращению бюджетных дотаций. Поэтому необходим постоянный и жесткий административный и финансовый контроль над экономической деятельностью муниципальных предприятий;

- муниципальное предприятие стремится быть монополистом в своей сфере деятельности и отрицательно относится к появлению любого конкурента.

Практика показывает, что большинство российских МУП неэффективны и убыточны, оказываемые ими муниципальные услуги часто исполняются некачественно, что вызывает жалобы населения; отдельные доведены до банкротства. Ответственность за это лежит на органах местного самоуправления, которые в интересах населения устанавливают экономически необоснованные цены и тарифы на продукцию и услуги МУП, не обеспечивающие их рентабельной работы. В то же время они не в полном объеме дотируют МУП из-за дефицита бюджета муниципалитета. В результате через некоторое время МУП неизбежно становится банкротом. Сами МУП также объективно не заинтересованы в повышении эффективности своей работы, ибо это приводит не к улучшению их финансового состояния, а к уменьшению или прекращению бюджетных дотаций.

Современное отношение к муниципальным предприятиям и перспективам их развития неоднозначно. Часть специалистов экономистов считает, что муниципальные предприятия должны быть ликвидированы и заменены частным бизнесом, так как они мешают конкуренции. По данным ФАС, именно участие муниципальных унитарных предприятий в хозяйственной деятельности оказывает наиболее негативное влияние на конкуренцию на локальных рынках. Вторая часть убеждена в необходимости сохранения и расширения числа муниципальных предприятий и последующего превращения их в точки роста промышленного производства на территории. В этом случае следует исходить из вида муниципального образования: сокращение муниципальных предприятий подходит, в первую очередь, для крупных и сверхкрупных городских округов, где имеется большое количество предприятий, высокая концентрация промышленности и сферы услуг. Здесь обеспечивается более высокая оплата труда и занятость населения по сравнению с другими муниципальными образованиями, а следовательно, и возможность дифференцированного приобретения товаров и услуг, что создает условия для конкуренции среди производителей.

При рассмотрении возможности сохранения и реорганизации муниципальных предприятий следует учитывать два момента. Первое, что создание муниципальных унитарных предприятий основывается на использовании муниципального имущества, а также то, что за счет деятельности таких предприятий происходит пополнение бюджета муниципального образования.

Второй и главной задачей существования МУП является жизнеобеспечение населения муниципального образования. Муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения, помимо оказания услуг в сфере ЖКХ (обеспечение теплом, электроэнергией, водой, газом и пр.) также действуют в сферах торговли, общественного питания и бытовых услуг, охраны здоровья, образования, культуры и спорта и др., создавая должный уровень жизни населения.

В современных условиях, когда экономика находится в кризисе, муниципаль-

ный производственный сектор должен обеспечивать стабильное снабжение населения товарами и услугами, а также необходимое количество трудовых мест. Такую стабильность не всегда может обеспечить частный сектор в силу его незаинтересованности из-за недостаточного уровня прибыльности и ограниченности специализации. В таких условиях, когда экономика не сбалансирована, опора на муниципальные предприятия и их расширение является общественной необходимостью. Местные органы власти путем своевременной поддержки предприятий за счет предоставления муниципальных заказов, выделения субсидий и привлечения инвестиций делают их более устойчивыми в период кризиса и не дают обанкротиться.

Поэтому муниципальные предприятия могут выступать в качестве точек роста и формировать вокруг себя структуры в виде производственных кластеров. Кластерный подход позволяет получить синергический эффект от совместного использования инновационных технологий, маркетинговых, снабженческо-сбытовых, транспортных, научных и конструкторско-технологических, производственных и иных ресурсов предприятиями, входящими в производственный кластер. Муниципальные кластеры могут объединять предприятия разных отраслей и разных форм собственности.

Муниципальный кластер (МК) представляет собой систему кластеров муниципальных предприятий, а также предприятий других форм собственности, которые осуществляют взаимно скоординированную деятельность. При этом каждый действует в определенной сфере экономики муниципального образования, но все объединены едиными стратегическими целями и планами для достижения максимального удовлетворения потребностей населения и получения заданного финансового результата. При этом предприятия могут входить одновременно в несколько кластеров.

МК может включать следующие главные кластеры МК муниципального образования:

1. Людские ресурсы.
2. Территориальные ресурсы.
3. Частный бизнес.
4. Муниципальные предприятия.

- 5. Природные ресурсы.
- 6. Экология.

Отдельные МК могут создаваться как с ориентацией на выполнение определенных муниципальных задач (выпуск конкретных групп товаров, оказание услуг и т.п.), так и для получения положительных коммерческих результатов.

В условиях неустойчивости экономики МК муниципальных образований могут выполнять регулирующие и координирующие функции в деятельности входящих в кластеры муниципальных и коммерческих предприятий и организаций. Это может достигаться путем оказания МК централизованной помощи в организации маркетинга, сбыта, получении кредитов, ремонте оборудования, реконструкции производства, освоении новых видов продукции, обучении и переподготовке специалистов и т.п.

Главное отличие МК от любых других производственных кластеров, построенных на коммерческой основе, состоит в том, что их деятельность направлена не только на получение прибыли, но и на реализацию в муниципальном образовании бесприбыльных социальных программ. Это накладывает особую ответственность на органы власти и управления муниципальными кластерами.

Органы власти муниципального образования должны определиться, с каких кластеров должно начаться создание МК,

и сформировать в первую очередь круг муниципальных предприятий, образующих ядро каждого кластера. Исходя из этого состава должен быть создан совет директоров МК, включающий и представителей органов местного самоуправления. Такой принцип обеспечит управляемость кластеров со стороны местных органов, а также позволит определить объемы финансовой и организационной помощи. На втором этапе в кластеры, входящие в МК, могут вовлекаться коммерческие предприятия всех форм собственности, входящих в ту или иную технологическую цепочку (теплоснабжение, водоснабжение и др.).

Схема муниципального кластера представлена на рисунке 1.

К достоинствам МК относится то, что за счет группы инновационных кластеров, имеющих развитую производственную, маркетинговую, информационную, снабженческо-сбытовую системы, повышается инвестиционная привлекательность муниципального образования в целом. Создание крупного МК, включающего отраслевые кластеры, дает возможность реализовывать на территории важные для нее инвестиционные проекты.

Формируемый совет директоров, включающий представителей муниципальной власти, руководителей отраслевых кластеров, взаимодействует с общественным советом, формируемым из состава местных депутатов и населения. Совет ди-

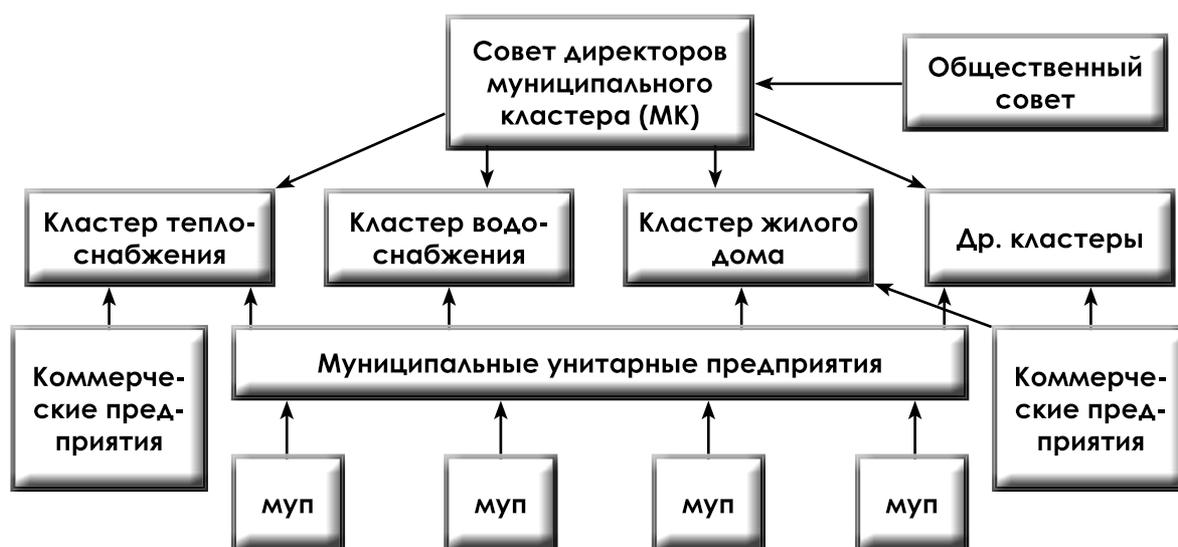


Рисунок 1. Схема муниципального кластера.

ректоров МК определяет, какие финансовые организации, корпорации и другие организации требуется привлекать к работе МК.

Органы власти муниципальных образований при формировании кластеров должны выступать гарантами инвестиций, а также создавать предприятиям кластера преимущества при предоставлении муниципальных заказов. Они должны оказывать поддержку в продвижении продук-

ции и услуг на местный и региональный рынки, установлении льгот по налогам и арендным и рентным платежам и т.п.

Подводя итоги, можно констатировать, что создание инновационных кластеров муниципальных образований на основе муниципальных предприятий и организаций позволит внедрять современные технологии и инновации, привлекать инвестиции и повышать уровень жизни на данной территории.

### Литература:

### Literature:

1. Голованов В.И., Латыпов Н.А. Повышение конкурентоспособности государственных и муниципальных унитарных предприятий при функционировании и осуществлении предпринимательской деятельности. Экономические аспекты технологического развития современной промышленности 9/2017/. Материалы Международной научно-практической конференции. Московский политехнический университет, 2017.
2. Бирюков А.В. Преимущества современных инновационных кластеров // Транспортное дело России. 2009. №01.
3. Дробышевская Л.Н. Инновационная модернизация экономики России // Инновационное развитие российской экономики: материалы науч.-практ. конференции. М., 2010.
4. Ефимычев Ю.И., Захаров И.В. Промышленные кластеры и экономический рост // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Экономика и финансы. – 2005. – №1. – С. 15–18.
5. Зотов В.Б. Система муниципального управления в схемах. – Ростов н/Д.: Феникс, 2011. – 203 с.
6. Калинин А.М., Софрыгин Е.А. Совершенствование внешней оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – №2. – С. 203–210.
7. Кобилев А.Г., Кирнев А.Д., Рудой В.В. Муниципальное управление и социальное планирование в муниципальном хозяйстве. – Ростов н/Д.: Феникс, 2007. – 608 с.
8. Портер М. Международная конкуренция. Конкурентные преимущества стран. – М.: Междунар. отношения, 1993. – 896 с.
9. Рыжаков Е.Д. Роль кластеров в социально-экономическом развитии региона // Вестник чувашского университета. – 2007. – №3. – С. 476–480.
10. Сирзетдинов Р.Т., Бражкина А.А. Универсальная структурная модель типового экономического кластера // Управление большими системами. Выпуск 29. М.: ИПУ РАН, 2010. – С. 152–166.
11. Трофимова О.М. «К вопросу о формировании инновационных кластеров в региональной экономике» // Научный вестник Уральской академии государственной службы. – 2008–2011. Электронная версия регулярного бумажного издания © УРАГС.
12. Шумков Е.А. Информационный базис для моделирования работы муниципальных образований // «Актуальные вопросы эффективного управления государственными и муниципальными финансами: региональный аспект. ч. I». Сборник докладов межвузовской научно-практической конференции. – Ростов н/Д.: Изд-во СКАГС, 2011. – С. 135–138.
13. Шумков Е.А. Экономический кластер муниципального образования. Вопросы государственного и муниципального управления. 2011, №4. – с. 154–161.

1. Golovanov V.I., Latypov N.A. Improving the competitiveness of the state and municipal unitary enterprises in the operation and conduct of business. Economic aspects of technological development of modern industry 9/2017 /. Materials of International scientific-practical conference. Moscow Polytechnical University, 2017.
2. Biryukov A.V. The advantages of modern innovative clusters // Transport case of Russia. 2009. No. 01.
3. Drobyshevskaya L.N. Innovative modernization of the Russian economy // Innovative development of the Russian economy : materials of scient.-pract. conference. M., 2010.
4. Efimychev Yu.I., Zakharov I.V. Clusters and economic growth // Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N. And. Lobachevsky. Series: Economy and Finance. – 2005. – No. 1. – P. 15-18.
5. Zotov V.B. The System of municipal management in the schemes. – Rostov n/D: Feniks, 2011. – 203 p.
6. Kalinin A.M., Sofrygin E.A. Improvement of external performance assessment of local governments // the state and municipal management. – 2010. – No. 2. – S. 203-210.
7. Kobilev A.G., Kirnev A.D., Rudoy V.V. Municipal administration and social planning in the municipal sector. – Rostov n/D: Feniks, 2007. – 608 p
8. Porter M. International competition. The competitive advantages of countries. – M.: Mezhdunar. relations, 1993. – 896 p
9. Ryzhakov E.D. The Role of clusters in the socio-economic development of the region // Bulletin of the Chuvash University. – 2007. – No. 3. – P. 476-480.
10. Sirazetdinov R.T., Brazhkina A.A. Universal structural model of economic cluster // Managing large systems. 29 release. M.: IPU Russian Academy of Sciences, 2010. – S. 152-166.
11. Trofimova O.M. "On the formation of innovative clusters in regional economy" // Scientific Bulletin of the Ural Academy of state service. – 2008-2011. The electronic version regular paper edition © URAGS.
12. Shumkov E.A. Information basis for the simulation of the municipalities // "Topical issues of effective management of state and municipal Finance: regional aspect. part I". The collection of reports of interuniversity scientific-practical conference. – Rostov n/D: publishing house of SKAGS, 2011. – P. 135-138.
13. Shumkov E.A. Economic cluster of the municipality. Issues of state and municipal management. 2011, № 4. - p. 154-161.

## РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ С ОСОБЫМ ПРАВОВЫМ И ЭКОНОМИЧЕСКИМ СТАТУСОМ В РОССИИ

---

## DEVELOPMENT OF TERRITORIES WITH SPECIAL LEGAL AND ECONOMIC STATUS IN RUSSIA



Ольга Анатольевна Петрина,  
кандидат экономических наук,  
доцент кафедры государственного и  
муниципального управления ФГБОУ  
ВО «Государственный университет  
управления», г. Москва

---

Olga Petrina,  
Ph.D. in Economic sciences, Associate  
Professor, Department of state and  
municipal governance of State University of  
Management (Moscow)

[petrina2007@mail.ru](mailto:petrina2007@mail.ru)



Ирина Владимировна Милькина,  
кандидат экономических наук,  
доцент кафедры государственного и  
муниципального управления ФГБОУ  
ВО «Государственный университет  
управления», г. Москва

---

Irena Milkina,  
Ph.D. in Economic sciences, Associate  
Professor, Department of state and  
municipal governance of State University of  
Management (Moscow)

[irina\\_milkina@bk.ru](mailto:irina_milkina@bk.ru)

**Аннотация:** В статье проводится анализ этапов создания и развития территорий с особым статусом в России. Отмечается, что территории с особым экономическим и правовым статусом создаются в целях ускоренного социально-экономического развития региона.

**Abstract:** The article analyzes the stages of creation and development of territories with special status in Russia. It is noted that territories with a special economic and legal status are created for the purpose of accelerated socio-economic development of the region.

**Ключевые слова:** Территория с особым статусом, свободная экономическая зона, особая экономическая зона, зона территориального развития, территория опережающего социально-экономического развития.

**Keywords:** Territory with special status, free economic zone, special economic zone, zone of territorial development, territory of advanced social and economic development.

В настоящее время региональная политика государства в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации направлена на обеспечение сбалансированного социально-экономического развития субъектов, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом состоянии регионов и качестве жизни. На государственном уровне устанавливаются общие принципы развития регионов страны, на региональном – формируется внутренняя политика с учетом потенциала субъекта Российской Федерации. Переход к новой модели пространственного развития российской экономики предусматривает создание условий, позволяющих каждому региону иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики регионов. [13; 16].

Как показывает отечественный и зарубежный опыт, территории с особым правовым и экономическим статусом выступают как механизм государственной поддержки территорий, являясь стимулятором развития предпринимательской и инновационно-инвестиционной деятельности, создания новых центров экономического роста, а также могут рассматриваться как инструмент антикризисной региональной политики, способствуя повышению эффективности использования бюджетных средств в условиях дефицита федерального бюджета [12; 15].

С 90-х годов прошлого столетия в Российской Федерации были созданы и создаются разные типы зон, в которых устанавливается особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности в целях обеспечения ускоренного социально-экономического развития, формирования благоприятного климата для привлечения инвестиций, создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения. К ним относятся:

- свободные экономические зоны (СЭЗ);
- особые экономические зоны (ОЭЗ);
- зоны территориального развития (ЗТР);
- зоны свободной торговли (ЗСТ);
- территории опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) и др.

Одной из первых (1991 г.) была создана свободная экономическая зона «Выборг» в г. Выборг Ленинградской области с целью внедрения в производство отечественных и зарубежных научно-технических разработок и изобретений с последующей передачей их результатов для широкого использования в стране и на внешнем рынке, создания благоприятных условий для привлечения иностранного капитала и технологий, увеличения экспортных возможностей и развития производства высококачественной импортозамещающей продукции и совершенствования передовых форм хозяйствования в условиях перехода к рыночной экономике [10].

В этот же период создается СЭЗ «Технополис Зеленоград», основной целью создания которой являлось обеспечение благоприятных условий для социально-экономического развития г. Зеленограда, расширения и диверсификации производства наукоемкой и высокотехнологичной продукции, в том числе производимой на основе конверсии с привлечением иностранного капитала, а также увеличения экспортного потенциала предприятий г. Зеленограда и Российской Федерации в целом. В СЭЗ «Технополис Зеленоград» был определен упрощенный порядок осуществления экспортно-импортных операций, особый таможенный режим, налоговые льготы [5].

До 2005 года на территории Российской Федерации статус свободной экономической зоны получили «Даурия» (Читинская область), «Алтай», Алтайский край), «Кузбас» (Кемеровская область), «Садко» (Новгородская область), «Янтарь» (Калининградская область), «Находка» (Приморский край), «Сахалин» (Сахалинская область), «ЕВА» (Еврейская автономная область) и т.д.

Следующий шаг в развитии территорий с особым статусом – принятие в июле 2005 г. Федерального закона №116ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации».

Особая экономическая зона – это часть территории Российской Федерации, определяемая Правительством

России, на которой действует особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности. ОЭЗ создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, производства новых видов продукции, высокотехнологичных отраслей экономики, развития туризма, санаторно-курортной сферы, портовой и транспортной инфраструктур, разработки технологий и коммерциализации их результатов [1].

В соответствии со статьей 4 Закона об ОЭЗ на территории Российской Федерации могут создаваться особые экономические зоны следующих типов (таблица 1).

Резидентом промышленно-производственной и портовой зоны может быть только коммерческая организация (кроме унитарного предприятия), резидентами туристско-рекреационной и технико-внедренческой зоны – как коммерческая организация (кроме унитарного предприятия), так и индивидуальный предприниматель. Для резидентов особых экономических зон законом определены основные преференции:

- особый налоговый режим (льготы по налогу на прибыль, налогу на имущество, земельному и транспортному налогу на 5–10 лет);
- особый таможенный режим (льготный режим НДС на ввозимое оборудование и комплектующие);
- особый административный режим (снижение административных барьеров,

**Таблица 1. Характеристика особых экономических зон Российской Федерации.**

<b>Типы ОЭЗ</b>	<b>Цели функционирования</b>
Промышленно-производственные особые экономические зоны (ОЭЗ ППТ)	Производство высококачественной продукции с целью насыщения внутреннего потребительского рынка, которая сможет конкурировать на мировом рынке. Основная цель – привлечение в приоритетные отрасли экономики капиталных вложений.
Технико-внедренческие особые экономические зоны (ОЭЗ ТВТ)	Формирование полюсов роста новой инновационной экономики на специально выделенных территориях с особым, максимально благоприятным режимом осуществления предпринимательской деятельности. Отличительной особенностью технико-внедренческих зон от других типов ОЭЗ является расширенный перечень объектов, который может быть профинансирован за счет средств бюджетов всех уровней.
Туристско-рекреационные особые экономические зоны (ОЭЗ ТРТ)	Развитие пляжного, оздоровительного, приключенческого отдыха, экотуризма, экстремальных видов спорта.
Портовые особые экономические зоны (ПОЭЗ)	Привлечение инвестиций на осуществление деятельности по строительству и реконструкции объектов инфраструктуры морского порта, речного порта, аэропорта, производства морских, речных и воздушных судов на территории зон.

гарантии от неблагоприятного изменения законодательства Российской Федерации (о налогах и сборах);

– государственные гарантии (гарантии неизменения налоговых условий на 49 лет).

Особая экономическая зона может располагаться на территории одного муниципального образования или территориях нескольких муниципальных образований в пределах территории одного субъекта или территорий нескольких субъектов Российской Федерации. Не допускается создание особой экономической зоны на территории муниципального образования, на которой создана зона территориального развития. Особая экономическая зона создается на сорок девять лет, срок существования ОЭЗ продлению не подлежит и по решению Правительства РФ допускается досрочное прекращение существования ОЭЗ.

Основной вопрос, на который пытаются ответить и правительство, и ученые, – это эффективность функционирования территорий с особым статусом. Поэтому важным этапом в развитии ОЭЗ стала разработка основных подходов к оценке эффективности функционирования особых экономических зон на территории Российской Федерации – «Правила оценки эффективности ОЭЗ», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июля 2016 г. №643. Результатами оценки эффективности ОЭЗ являются итоги достижения значений показателей эффективности функционирования в отношении каждой ОЭЗ, предусмотренных соглашением о передаче полномочий по управлению

ОЭЗ органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации. Оценка эффективности функционирования ОЭЗ производится по шестнадцати абсолютным и количественным показателям, а также по четырем расчетным показателям эффективности [7].

В целях повышения эффективности особых экономических зон постановлением от 10 мая 2017 года №552 был расширен перечень критериев, которые учитываются при принятии решений о создании особой экономической зоны: показатели рентабельности, доходности, срока окупаемости проекта планировки территории и перспективного плана развития ОЭЗ, а также анализ экологических рисков проекта [9].

В России на 1 июля 2016 года были созданы 34 особые экономические зоны (таблица 2).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 сентября 2016 г. №978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон» 8 зон досрочно прекратили свое существование [8]. К концу 2016 года в ОЭЗ России зарегистрировано 525 резидентов, в том числе 95 компаний с участием иностранного капитала. В особых экономических зонах резиденты создали более 21 тысячи новых рабочих мест. Общий объем инвестиций резидентов ОЭЗ составил более 221 млрд. рублей, в том числе в 2016 году компании осуществили более 40 млрд. рублей инвестиций.

По итогам 2016 года лучшие показатели эффективности у ОЭЗ технико-внедренческого типа (показатель эффективно-

**Таблица 2. Территориальное распределение ОЭЗ в России (по состоянию на 01.07.2016).**

Тип ОЭЗ	Количество	Субъекты РФ
ОЭЗ ППТ	10	Республика Татарстан, Приморский край, Липецкая область, Самарская область, Свердловская область, Псковская область, Астраханская область, Калужская область, Московская область, Тульская область
ОЭЗ ТВТ	6	г. Москва, г. Санкт-Петербург, Томская область (г. Томск), Московская область (2 ОЭЗ), Республика Татарстан
ОЭЗ ТРТ	15	Алтайский край, Республика Алтай, Республика Бурятия, Иркутская область, Тверская область, Приморский край, а также туристический кластер, состоящий из 9 ОЭЗ.
ПОЭЗ	3	Ульяновская область, Мурманская область, Хабаровский край

сти 96%), промышленно-производственного типа (95%) и портового типа (94%). Самыми эффективными за все время существования ОЭЗ стали зоны промышленно-производственного типа (100%) и технико-внедренческого типа (99%). Наименьшие показатели эффективности у зон портового (37%) и туристско-рекреационного типа (33%) [11].

Следующим этапом в развитии территорий со специальным режимом осуществления предпринимательской деятельности является принятие Федерального закона от 28.09.2010 №244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково». Цель создания центра – развитие исследований, разработок и коммерциализация результатов по направлениям: космические и ядерные технологии; энергоэффективность и энергосбережение; медицинские технологии в области разработки оборудования, лекарственных средств; биотехнологии в сельском хозяйстве и промышленности; стратегические компьютерные технологии и программное обеспечение.

Еще одним витком в создании территорий с особым статусом стало принятие Федерального закона от 03.12.2011 №392ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Зона территориального развития (ЗТР) в Российской Федерации – часть территории субъекта Российской Федерации, на которой в целях ускорения социально-экономического развития субъекта Российской Федерации путем формирования благоприятных условий для привлечения инвестиций в его экономику резидентам зоны территориального развития предоставляются меры государственной поддержки [2]. Создание ЗТР допускается на территории одного муниципального образования или территориях нескольких муниципальных образований, если такие муниципальные образования являются муниципальными районами или городскими округами и должны находиться на территории только одного субъекта Российской Федерации [17]. Зона территориального развития создается на срок двенадцать лет.

Государственная поддержка резидентов ЗТР может осуществляться в формах:

– предоставление бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации для реализации инвестиционных проектов;

– создание объектов капитального строительства в области энергетики, транспорта, находящихся в государственной собственности Российской Федерации и необходимых для осуществления резидентами предпринимательской и иной экономической деятельности;

– предоставление резидентам в аренду земельных участков из состава земель, которые находятся в государственной или муниципальной собственности;

– предоставление налоговых льгот и инвестиционного налогового кредита резидентам в соответствии с законодательством о налогах и сборах;

– предоставление государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым юридическими лицами, в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации формирует перечень субъектов Российской Федерации, на территориях которых допускается создание зон территориального развития и утверждает его после проведения комплексного анализа за десятилетний период на основе следующих показателей:

– доля работников хозяйственных товариществ и обществ, акции (доли) в уставном (складочном) капитале которых не принадлежат Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям;

– уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации;

– среднегодовые показатели развития промышленного производства;

– среднегодовые показатели развития производства сельскохозяйственной продукции;

– величина, характеризующая отношение среднедушевого дохода гражданина к прожиточному минимуму;

– показатель миграционного прироста;

– уровень смертности населения в трудоспособном возрасте;

– доля ветхого и аварийного жилищного фонда в объеме всего жилищного фонда;

– доля длительной (более одного года) безработицы.

Правительством определен перечень, состоящий из 20 субъектов Российской Федерации, имеющих наименьшее значение интегрального показателя социально-экономического положения: республики Адыгея, Алтай, Бурятия, Дагестан, Ингушетия, Калмыкия, Карелия, Северная Осетия-Алания, Тыва, Кабардино-Балкарская, Карачаево-Черкесская и Чеченская республики, Забайкальский и Приморский края, Ивановская, Кировская, Курганская, Магаданская, Мурманская области, Еврейская автономная область. Перечень актуализируется один раз в три года. Дальнейшим шагом является определение форм поддержки юридических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью.

Особый правовой режим был установлен с 1 января 2015 года и на территориях Республики Крым, и города федерального значения Севастополя в соответствии с Федеральным законом от 29.11.2014 №377ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Режим на данных территориях включает в себя особенности правового регулирования отношений в сферах привлечения к трудовой деятельности иностранных граждан, регулирования въезда в Республику Крым и город федерального значения Севастополь и выезда за пределы Республики Крым и города федерального значения Севастополя иностранных граждан, а также осуществления деятельности в области морского транспорта [3].

С 31 марта 2015 г. вступил в силу Федеральный закон от 29.12.2014 №473ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации», который устанавливает особенности правового регулирования осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности на территории опережающего социально-экономического развития.

Территория опережающего социально-экономического развития (ТОСЭР) – часть территории субъекта Российской Федерации, включая ЗАТО, на которой в соответствии с решением Правитель-

ства Российской Федерации установлен особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности. Правительством для каждой ТОСЭР устанавливается перечень видов экономической деятельности, при котором действует особый правовой режим ведения бизнеса, положение о применении процедуры свободной таможенной зоны, минимальный объем капитальных вложений резидентов [4].

Цель создания ТОСЭР – формирование благоприятных условий для привлечения инвестиций, обеспечения ускоренного социально-экономического развития и создания комфортных условий для обеспечения жизнедеятельности населения. Резидентом ТОСЭР может выступать как индивидуальный предприниматель, так и являющееся коммерческой организацией юридическое лицо, за исключением государственных и муниципальных унитарных предприятий. Территория данного типа создается на 70 лет и по решению Правительства Российской Федерации срок существования ТОСЭР может быть продлен. Необходимо отметить, что закон не содержит критерии отбора территорий для создания ТОСЭР, но устанавливает запреты на создание территорий такого статуса: ТОСЭР не может создаваться в границах особой экономической зоны или зоны территориального развития, в состав ТОСЭР не может входить ОЭЗ или ЗТР.

Особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности на территории опережающего социально-экономического развития заключается в следующем:

– особенности регулирования отдельных отношений, связанных с функционированием территории опережающего социально-экономического развития (градостроительной деятельности, медицинской и образовательной деятельности, землепользования и застройки);

– льготные ставки арендной платы за пользование объектами недвижимого имущества;

– льготное налогообложение резидентов территории опережающего социально-экономического развития и освобождение от уплаты налогов на имущество организаций и земельного налога;

– приоритетное подключение к объектам инфраструктуры;

– предоставление государственных услуг;

– применение таможенной процедуры свободной таможенной зоны и др.

В первые 3 года действия закона ТОСЭР могут создаваться только в Дальневосточном федеральном округе и на территориях моногородов с наиболее сложными социально-экономическими условиями. На 01.01.2017 года на Дальнем Востоке создано пятнадцать ТОСЭР, в 2017 г. создано еще две и в 2018 г. – на острове Русский. В настоящее время реализуется 120 инвестиционных проектов на общую сумму 475 млрд. руб. частных инвестиций, в т.ч. иностранных – 179,45 млрд. руб., планируется создать 25000 рабочих мест.

Создание территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации устанавливается Правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 22.06.2015 №614. ТОСЭР создается в границах моногорода на 10 лет и этот срок может быть продлен на пять лет по решению Правительства Российской Федерации. При этом, если в течение первых двух лет существования ТОСЭР в реестр не включено ни одно юридическое лицо, зарегистрированное на территории этого моногорода, Правительство РФ сможет на основании предложения Минэкономразвития России принять решение о досрочном прекращении существования ТОСЭР. Кроме того, утверждены требования, которым должны соответствовать инвестиционные проекты, реализуемые резидентами ТОСЭР монопрофильных городов (количество создаваемых рабочих мест, объем капитальных вложений, виды экономической деятельности, особенности привлечения иностранной рабочей силы и т. п.) [6].

Министерством экономического развития планируется создать ТОСЭР в моногородах Кировск (Мурманская область), Чусовой (Пермский край), Дорогобуж (Смоленская область), Каспийск (Дагестан), Емва (Коми), Бакал (Челябинская область). Предусмотрено в ближайшие десять лет только в этих городах создание не менее 13 тыс. рабочих мест и привлечение порядка 100 млрд. руб. Реализация принятых мер должна способствовать диверсификации экономики монопрофильных городов с наиболее сложным социально-экономическим положением [14; 18].

Минэкономразвития России ведет реестр резидентов ТОСЭР в монопрофильных муниципальных образованиях, на 11.09.2017 г. на сайте зарегистрированы 53 компании: Республика Татарстан, г. Набережные Челны – 11, Ростовская область – 8, Иркутская область – 3, Кемеровская область – 4, Самарская область, г.о. Тольятти – 12, Свердловская область – 3, Республика Башкортостан – 6, Пермский край – 1, Челябинская область – 1, Республика Карелия – 1, Забайкальский край – 1, Мурманская область – 1.

Таким образом, проведя исследование развития территорий со специальным режимом, можно сделать вывод о том, что правительство за эти годы пыталось создать территории с ускоренным региональным развитием, создавая благоприятные правовые и организационно-экономические условия для предпринимательской деятельности. К сожалению, стоит констатировать, что не все меры реализованы и дают положительный эффект, но без участия государства невозможно формирование сбалансированной пространственной политики, направленной на реализацию потенциала развития каждого региона и создание новых территориальных центров роста.

### Литература:

1. Федеральный закон от 22.07.2005 №116ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации». // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
2. Федеральный закон от 03.12.2011. №392ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

### Literature:

1. Federal Law No. 116 FZ dated 22 Jul. 2005 «On Special Economic Zones in the Russian Federation». // ATP «ConsultantPlus». Access mode: <http://www.consultant.ru>
2. Federal law No. 392 FZ dated 03 Dec. 2011 «On Territorial Development Zones in the Russian Federation and on Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation». // ATP «ConsultantPlus». Access mode: <http://www.consultant.ru>
3. Federal Law No. 377 FZ dated 29 Nov. 2014 «On the development of the Crimean Federal District and the free economic zone in the territories of the Republic of Crimea

3. Федеральный закон от 29.11.2014 №377ФЗ «О развитии Крымского федерального округа и свободной экономической зоне на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя». // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
4. Федеральный закон от 29.12.2014 №473ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 04.11.1991 №584 «О первоочередных мерах по развитию свободной экономической зоны в г. Зеленограде» (СЭЗ «Технополис Зеленоград»). // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 22.06.2015 №614 «Об особенностях создания территорий опережающего социально-экономического развития на территориях монопрофильных муниципальных образований Российской Федерации (моногородов)». // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.07.2016 №643 «О порядке оценки эффективности функционирования особых экономических зон». // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.09.2016 №978 «О досрочном прекращении существования особых экономических зон». // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.05.2017 №552 «О внесении изменений в критерии создания особой экономической зоны». // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
10. Распоряжение Председателя ВС РФ от 09.07.91 №1588-1 «Положение о свободной экономической зоне г. Выборга Ленинградской области». // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
11. Отчет о результатах функционирования особых экономических зон за 2016 год и за период с начала функционирования особых экономических зон. // Электронный ресурс. Режим доступа: <http://economy.gov.ru>
12. Милькина, И.В. Инновации как фактор конкурентоспособности территорий. / И.В. Милькина // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2010. – №13. – С. 123-129.
13. Милькина И.В. Анализ институтов развития в системе поддержки инновационной деятельности в регионах и муниципальных образованиях России/ Милькина И.В. // Наука. Инновации. Образование. 2016. № 2(20). С.61-84.
14. Петрина, О.А. Государственная поддержка моногородов в России. / О.А. Петрина // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2015. – №6. – С. 151-156.
15. Петрина О.А., Савкина Е.В. К вопросу об устойчивом развитии социально-экономических систем / О.А. Петрина, Е.В. Савкина // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2017. – №2. – С. 37– 41.
16. Сираждинов, Р.Ж. Повышение эффективности территориального планирования. / Р.Ж. Сираждинов // Труды Братского государственного университета. Серия: Экономика и управление. – 2010. – Т. 1. – С. 135-139.
17. Соколова, С.В. Зоны территориального развития – новый инструмент государственной поддержки муниципальных образований. / С.В. Соколова // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2014. – №7. – С. 137-140.
18. Хмельченко, Е.Г. Применение инструментов маркетинга в управлении системой формирования имиджа муниципальных образований. / Е.Г. Хмельченко // Муниципальная академия. – 2016. – №4. – С. 62-66.
- and the city of federal significance Sevastopol. // ATP «ConsultantPlus». Access mode: <http://www.consultant.ru>
4. Federal Law No. 473 FZ dated 29 Dec. 2014 «On the territories of advanced social and economic development in the Russian Federation». // ATP «ConsultantPlus». Access mode: <http://www.consultant.ru>
5. Decree of the Government of the Russian Federation No. 584 dated 04 Nov. 1991 «On Priority Measures for the Development of a Free Economic Zone in Zelenograd» (FEZ «Technopolis Zelenograd»). // ATP «ConsultantPlus». Access mode: <http://www.consultant.ru>
6. Decree of the Government of the Russian Federation No. 614 dated 22 Jun. 2015 «On the peculiarities of creating territories for outstripping socio-economic development in the territories of single-profile municipal entities of the Russian Federation (single-industry towns)». // ATP «ConsultantPlus». Access mode: <http://www.consultant.ru>
7. Decree of the Government of the Russian Federation No. 643 dated 07 Jul. 2016 «On the procedure for assessing the effectiveness of the special economic zones.» // ATP «ConsultantPlus». Access mode: <http://www.consultant.ru>
8. Decree of the Government of the Russian Federation No. 978 dated 28 Sep. 2016 «On early termination of the existence of special economic zones.» // ATP «ConsultantPlus». Access mode: <http://www.consultant.ru>
9. Decree of the Government of the Russian Federation No. 552 dated 10 May 2017 «On Amending the Criteria for the Creation of a Special Economic Zone.» // ATP «ConsultantPlus». Access mode: <http://www.consultant.ru>
10. Order of the Chairman of the Supreme Council of the RSFSR dated 09 Jul. 1991 No. 1588-1 «Regulations on the Free Economic Zone of Vyborg, Leningrad Region». // ATP «ConsultantPlus». Access mode: <http://www.consultant.ru>
11. Report on the results of the operation of special economic zones for 2016 and for the period from the beginning of the operation of special economic zones. // Electronic resource. Access mode: <http://economy.gov.ru>
12. Milkina, I.V. Innovation as a factor in the competitiveness of territories. I.V. Milkina // University Bulletin (State University of Management). – 2010. – No. 13. – P. 123-129.
13. Milkina I.V. Analysis of Development Institutions in the System of Support of Innovative Activity in the Regions and Municipalities of Russia / Milkina I.V. // Science. Innovation. Education. 2016. № 2 (20). P. 61-84.
14. Petrina O.A. State support of single-industry towns in Russia. / O.A. Petrina // University Bulletin (State University of Management). – 2015. – No. 6. – P. 151-156.
15. Petrina O.A., Savkina E.V. On the issue of sustainable development of socio-economic systems / O.A. Petrina, E.V. Savkina // Bulletin of the University (State University of Management). – 2017. – No. 2. – P. 37– 41.
16. Sirazhdinov, R.Z. Improving the effectiveness of territorial planning. / R.Z. Sirazhdinov // Proceedings of the Bratsk State University. Series: Economics and Management. – 2010. – Vol. 1. – P. 135-139.
17. Sokolova, S.V. Zones of territorial development are a new instrument of state support for municipal entities. / S.V. Sokolova // Bulletin of the University (State University of Management). – 2014. – No. 7. – P. 137-140.
18. Khmelchenko, E.G. Application of marketing tools in managing the system of forming the image of municipalities. / E.G. Khmelchenko // The Municipal Academy. – 2016. – No. 4. – P. 62-66.

## ВЛИЯНИЕ ГОРОДСКОЙ ЗАСТРОЙКИ НА ЭКОЛОГИЧЕСКУЮ СИТУАЦИЮ В РАЙОНАХ ГОРОДА МОСКВЫ

---

## INFLUENCE OF THE BUILT-UP AREA ON THE ENVIRONMENTAL SITUATION IN MOSCOW DISTRICTS



Антон Олегович Лапкин,  
студент кафедры государственного  
и муниципального управления,  
4 курс, Государственный университет  
управления, Москва

---

Anton Lapkin,  
Student of 4th year State University of  
Management, Moscow

lapkin\_96@mail.ru



Вероника Максимовна Терещенко,  
студент кафедры государственного  
и муниципального управления,  
4 курс, Государственный университет  
управления, Москва

---

Veronika Tereschenko,  
Student of 4th year State University of  
Management, Moscow

Malya.nika@mail.ru



Анна Сергеевна Трошина,  
студент кафедры государственного  
и муниципального управления,  
4 курс, Государственный университет  
управления, Москва

---

Anna Troshina,  
Student of 4th year State University of  
Management, Moscow

[anna.troshina.1996@mail.ru](mailto:anna.troshina.1996@mail.ru)



Анастасия Владимировна Шорохова,  
студент кафедры государственного  
и муниципального управления,  
4 курс, Государственный университет  
управления, Москва

---

Anastasia Shorokhova,  
Student of 4th year State University of  
Management, Moscow

[Shorokhova-av@mail.ru](mailto:Shorokhova-av@mail.ru)

**Аннотация:** В данной статье рассматриваются причины негативного влияния городской инфраструктуры на экологическую ситуацию в городе Москве. Особенности застройки города и направление ветров в нем оказывают решающее воздействие на состояние окружающей среды. Применение отвечающих современности методов позволит стабилизировать критическое состояние наиболее загрязненных округов Москвы.

**Abstract:** This article is about the reasons for the negative impact of urban infrastructure on the ecological situation in Moscow. Features of urban development and wind rose in it have a decisive impact on the state of the environment. The application of modern methods will stabilize the critical condition of the most polluted districts of Moscow.

**Ключевые слова:** Экологическая ситуация, ветер, застройка.

**Keywords:** Environmental situation, wind, development.

Глобальные проблемы человечества, к коим относится, прежде всего, экологический кризис, требуют повышенного внимания, как на международном уровне, так и со стороны органов государственной и муниципальной власти. Зачастую причинами сложившейся экологической ситуации называют непосредственно деятельность различных промышленных предприятий, вредные выбросы в атмосферу которых наносят значительный ущерб состоянию природы. Сюда же относят и выбросы автотранспортных средств, особенно в нынешнее время, когда каждый второй житель города имеет автомобиль. Это, безусловно, верно, но не стоит забывать, что на состояние экологии города влияет также и его инфраструктура. Сердце России должно быть экологически чистым настолько, насколько это возможно. Поэтому при разработке различных управленческих решений по благоустройству города Москвы этот фактор должен учитываться в первую очередь [5].

Особенностью планировки и застройки Москвы является то, что центр города представлен преимущественно малоэтажными зданиями, в то время как на окраинах города преобладают высотные застройки. Этим Москва отличается от зарубежных городов, в которых застройка представлена с точностью до наоборот. Наличие многоэтажных зданий на окраинах Москвы приводит к тому, что вредные выбросы промышленной деятельности не выносятся ветром из города, а скапливаются на окраинах. Причиной этому как раз-таки многоэтажные постройки, которые препятствуют проветриванию города. Естественная вентиляция города зависит не только от этажности, но и от скорости и направления ветра.

Ветры в Москве возможны всех направлений, но по данным многолетних наблюдений на различных метеорологических станциях были построены розы ветров, из которых следует, что ветры северо-западного направления имеют наибольшую повторяемость. В теплый период года повторяемость составляет до 24%, а в холодный период повторяемость снижается до 16%. Сильные ветры дуют около 8 дней в году и их скорость достигает 15 м/с [4].

Северо-западное направление ветра вовсе не означает, что все загрязнения в Юго-Восточном округе приходят именно с северо-запада. Необходимо отметить,

что западная часть города по рельефу выше, чем восточная, и концентрация промышленных предприятий по сравнению с восточной невысока. Поэтому сказать, что ветер выносит загрязнения с запада на Южный и Юго-Восточный округа, нельзя. Это еще раз подтверждает, что ветер, дующий с северо-запада Москвы, приходит на юг, огибает многоэтажные здания и по-прежнему остается в городе. Ветру также служит преградой и направление застройки, – жилые дома строятся преимущественно поперек улицы, а не вдоль.

Юго-Восточный округ Москвы является одним из самых загрязненных округов города. Действительно, на территории этого округа расположено три мусоросжигающих завода из четырех существующих в Москве, Курьяновская и Кожуховская станции аэрации, нефтеперерабатывающий завод в Капотне и сталелитейный завод в Люблино [6]. Огромная концентрация вредных химических веществ в ЮВАО не оставляет за собой каких-либо сомнений. Примечательно, что благодаря наличию зеленого парка воздух в Кузьминках намного чище, чем в остальных районах округа.

Итак, при оценке экологической ситуации в городе органы власти должны учитывать не только фактор наличия предприятий, выбрасывающих вредные вещества в атмосферу, но и факторы этажности и направления ветра, чтобы улучшить проветривание города в целях снижения концентрации вредных веществ. При этом стоит обратить внимание на применение инновационных технологий [3], применяемых в отечественной и зарубежной практике при строительстве и благоустройстве жилищного фонда.

Необходимо отметить, что для наиболее эффективного решения возникающих экологических проблем вышеперечисленные факторы должны находиться во взаимосвязи и взаимодействии. Поэтому решениями, направленными на улучшение экологической обстановки в Юго-Восточном округе Москвы, могут быть следующие.

1) Создание мощного растительного щита в таких районах Юго-Восточного округа, как Жулебино, Капотня, Кожухово и Люблино. Листья способны выполнять важную санитарно-гигиеническую роль, поглощая токсические газы, накапливая вредные вещества в покровных, а затем и внутренних тканях. Часть токсических веществ оттекает из листа и локализуется в

побегах, растущих листьях, плодах, клубнях, луковицах и корнях. Увеличение площади зеленых территорий положительно влияет на экологию города. Но нужно помнить, что некоторые растения и деревья имеют особое цветение. Так, например, в городе не рекомендуется высаживать тополь. Кроме того, в местах, где наблюдается сильный и постоянный ветер, рекомендуется высаживать кустарники, а не деревья. Наиболее стойкие к газам деревья и кустарники: клен пенсильванский, лещина манчжурская, крыжовник (все виды), плющ обыкновенный, можжевельник казацкий, акация белая, сирень обыкновенная, вяз перистоветвистый, ясень зеленый и каштан конский [2].

2) Строительство очистных сооружений в районе Жулебино. Химические вещества, выделяемые при сгорании отходов на существующих здесь мусоросжигательных заводах, наносят значительный удар по экологии округа. Для того чтобы снизить такое негативное воздействие, необходимо использовать новые технологии очистки. Хорошо зарекомендовала себя австрийская технология: практически в центре Вены стоит мусоросжигательная установка, причем энергия, получаемая при сгорании отходов, используется для обогрева зданий, при этом воздух в городе очень чистый – этого удалось достигнуть благодаря использованию качественных фильтров. Не стоит забывать о высокой стоимости внедрения такой технологии [1].

3) Строительство жилых домов с переменной этажностью в районе Люблино. Такое решение уже реализуется в некоторых округах. Например, в районе Северное Чертаново Южного административного округа можно наблюдать жилые дома

башенного типа, выполненные по индивидуальному проекту с переменной этажностью — 22 — 17 — 15 этажей. Это способствует тому, что ветер не задерживается и спокойно преодолевает такие преграды. В Юго-Восточном округе район Люблино является наиболее подходящим для строительства таких домов по трем причинам: во-первых, концентрация пятиэтажных построек, относящихся к категории «сносимые», в этом районе очень высока; во-вторых, здесь находится мощный источник загрязнения – сталелитейный завод; и в-третьих, этот район наиболее близок к границе города из всех районов, рассматриваемых нами.

4) Озеленение городских крыш жилых домов в районе Люблино. Газоны, заменяющие шифер на крыше, уже давно стали атрибутом современных экологических домов в таких странах, как Швейцария, Германия, Великобритания и Италия. В Москве такая технология уже тоже используется, например, в районе Северное Чертаново Южного административного округа. Из крыши можно создать настоящий газон или парк. В этом решении скрыт ряд преимуществ: во-первых, озеленение крыши создает защиту от пыли и всех тех вредных веществ, которые поступают от расположенного в Люблино сталелитейного завода; во-вторых, такие крыши отлично поглощают воду и защищают дом от перегрева. Одна из процедур озеленения крыши дома состоит в следующем: на крышу помещается мембранный слой, затем укладывается грунт, в который и высаживаются низкорослые растения. Этот способ очень прост и относительно дешев, к тому же такая крыша не требует значительного ухода.

### Литература:

1. Алексашина В.В. Экология города. Мусоросжигательные заводы // Архитектура и строительство. 2014. №4. С. 77-86.
2. Ландшафтная архитектура и зеленое строительство. URL: <http://landscape.totalarch.com/node/59/> (дата обращения: 25.03.2017).
3. Милькина И.В. Инновации как главный фактор конкурентоспособности территорий // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2010. №13. с. 123-129.
4. Роза ветров Москвы/ Погода в Москве. URL: <http://pogoda-dnem.ru/> (дата обращения: 02.03.2017).
5. Сираждинов Р.Ж. Управление в городском хозяйстве : Учебное пособие. – М: Кнорус, 2012. – 350 с.
6. Экология Москвы: проблемы, которые необходимо решать сообща. URL: <http://greenologia.ru/eko-problemy/goroda/moskva.html/> (дата обращения: 02.03.2017).

### Literature:

1. Aleksashina V.V. Ecology of the city. Incinerators // Architecture and construction. 2014. No. 4. P. 77-86.
2. Landscape architecture and green building. URL: <http://landscape.totalarch.com/node/59/> (accessed: 25.03.2017).
3. Milkina I.V. Innovations as a main factor of competitiveness of territories // Bulletin of University (State University of management). 2010. No. 13. S. 123-129.
4. Roza Vetrov of Moscow/ Weather in Moscow. URL: <http://pogoda-dnem.ru/> (accessed: 02.03.2017).
5. Sirajdinov R.J. Management of the urban economy : textbook. – M: KnoRus, 2012. – 350 p.
6. Moscow environment: problems that need to be addressed together. URL: <http://greenologia.ru/eko-problemy/goroda/moskva.html/> (accessed: 02.03.2017).

## ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В СОЗДАНИЕ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ОБЪЕКТОВ СФЕРЫ УСЛУГ

---

## PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN INSTRUMENT OF ATTRACTION INVESTMENTS INTO INFRASTRUCTURE FACILITIES CREATION



Юлия Михайловна Белозерова,  
кандидат экономических наук, доцент,  
заведующий кафедрой продюсерского  
мастерства АНО ВО «Институт кино и  
телевидения» (г. Москва)

---

Julia Belozerova,  
Ph.D. in economic, associate Professor Head  
of the Department producing skills ANO  
"Institute of film and television" (Moscow)

[avuzto@yandex.ru](mailto:avuzto@yandex.ru)



Юлия Аркадьевна Лебедева,  
кандидат экономических наук,  
доцент кафедры государственного  
и муниципального управления,  
Государственный университет  
управления (г. Москва)

---

Julia Lebedeva,  
Ph.D. in economic, associate Professor  
Department of state and municipal  
management State University of  
Management (Moscow)

[vuchko72@rambler.ru](mailto:vuchko72@rambler.ru)

**Аннотация:** Статья раскрывает вопросы современной практики применения механизма государственно-частного партнерства при создании инфраструктурных объектов с целью развития сферы услуг в регионах Российской Федерации. Авторы анализируют достоинства и недостатки существующего подхода, а также приводят примеры успешной реализации инвестиционных проектов.

**Abstract:** The article reveals the issues of the modern application practice of public-private partnerships mechanism in infrastructural objects creation with the purpose of services development in the regions of the Russian Federation. The authors analyze the advantages and disadvantages of the existing approach and provide examples of the successful implementation of investment projects.

**Ключевые слова:** Государственно-частное партнерство, концессионное соглашение, инвестиции

**Keywords:** State-private partnership, concession agreement, investment

В условиях особой остроты проблемы импортозамещения и упрочения экономической ситуации в Российской Федерации задача развития инвестиционной деятельности становится все более актуальной. В последние годы усложнилась задача привлечения инвестиций из-за рубежа, что стимулирует к поиску новых способов финансирования развития производственной сферы и инфраструктурных объектов. Сотрудничество государственного и частного секторов представляется более чем оптимальным решением для экономических агентов. Одним из таких способов является государственно-частное партнерство (ГЧП) – юридически закрепленное срочное соглашение между государством с одной стороны и частной организацией с другой, основанное на объединении средств и разделении рисков с целью аккумуляции инвестиций и повышения качества товаров и услуг.

Данный тип соглашения чаще всего используется для финансирования таких крупных проектов, направленных на развитие инфраструктуры, как, например, строительство дорог, электросетей, водоканалов и т.п. Как видно из определения, участниками государственно-частного партнерства обычно являются государство и частная фирма. Рассмотрим выгоды от такого сотрудничества.

Выгоды для государства:

- сокращение издержек на реализацию инфраструктурных и других социально значимых объектов;
  - уменьшение нагрузки на государственный сектор;
  - распределение рисков реализации проекта;
  - рост надежности государственных инвестиций и рост вероятности успеха реализации проекта;
  - более оптимальное и полное использование государственных ресурсов за счет вовлечения дополнительных активов в производство.
- Выгоды для частной фирмы:
- надежность инвестиций и защищенность фирмы;
  - гарантия рентабельности;
  - возможность использования государственных активов;
  - возможность долгосрочного сотрудничества;
  - относительная автономность принятия решений.
- Выгоды для экономики:
- ускорение развития инфраструктуры за счет создания новых качественных объектов;
  - рост качества производимых товаров и услуг благодаря контролю государства за производственным процессом;
  - привлечение частных инвестиций стимулирует развитие экономики за счет внедрения новых способов производства и обновления основных фондов и рост ВВП;

– поддержка и развитие частного сектора;

– высвобождение дополнительных средств, которые могут быть направлены на другие проекты.

Можно выделить несколько форм государственно-частного партнерства:

– государственные контракты на поставку товаров, работ, услуг;

– государственные контракты с инвестиционными обязательствами исполнителя (сервисные контракты);

– аренда;

– лизинг;

– соглашение о разделе продукции;

– контракты жизненного цикла;

– государственно-частные предприятия;

– концессионные соглашения.

В России на данный момент наибольшее распространение получило государственно-частное партнерство в форме концессии, то есть соглашения, по которому одна сторона (концессионер) обязуется создать или реконструировать определенный имущественный объект, право собственности на который остается за второй стороной (концедентом). Концедент в свою очередь передает право владения и пользования объектом на продолжительный срок концессионеру. Часто к государственно-частному партнерству относят «контракты жизненного цикла» (Life Cycle Contract), специальные долгосрочные контракты, по которым частная сторона осуществляет весь комплекс работ от проектирования и создания объекта до эксплуатации и утилизации.

Другая распространенная форма государственно-частного партнерства – специализированные предприятия или государственно-частные предприятия (SPV), уставной капитал которых формируется частным и публичным партнером для решения социально значимых задач на обоюдовыгодных условиях.

Изучая зарубежный опыт применения государственно-частного партнерства, можно сделать вывод о том, что структура их распределения по отраслям экономики отличается. Однако, в случаях доминирования какой-либо отрасли, можно заметить корреляцию между показателем ВВП на душу населения и приоритетными направлениями для го-

сударственно-частного партнерства. Так, в Великобритании большое внимание уделяется сотрудничеству частного и государственного сектора в сфере здравоохранения и образования, в Германии – образования, в Италии, Канаде и Франции – здравоохранения. Это обусловлено, в первую очередь, социальной ориентированностью политики данных стран. В странах с развивающейся экономикой механизм государственно-частного партнерства преобладает в сфере строительства автодорог, мостов и тоннелей, легкого наземного метро, аэропортов. В России ГЧП наблюдается в основном в области строительства коммунальных построек, в последнее время можно наблюдать повышенный интерес государства в области сотрудничества в сфере энергетической, нефтехимической обрабатывающей и добывающей промышленности [4].

Нормативную базу механизма государственно-частного партнерства составляют такие документы, как федеральное законодательство о государственных закупках (123-ФЗ и 44-ФЗ), Федеральный закон от 21.07.2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Федеральный закон от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [1].

Несмотря на явные и неоспоримые достоинства государственно-частного партнерства, необходимо указать и основные проблемы в применении данного механизма. Проблемы ГЧП тесно связаны с экономическими проблемами. Это значит, что ситуация на рынке ГЧП зависит от экономической ситуации в стране. Основной проблемой развития концессий на основе сотрудничества государства и частных фирм является отсутствие четкой концепции управления частной собственностью. То есть такой доктрины, которая исключает неясности в законодательстве, что является объектом только государственной собственности, каков порядок приватизации и национализации, в каких случаях она возможна, закрепление прав владения и пользования в рамках концессии, когда и в каком порядке должна выплачиваться

ся компенсация фирме за потерянные инвестиции [2,3].

Государство должно определить, когда при образовании концессии права собственности переходят к частной фирме, а когда остаются за государственными органами. Также следует ограничить возможности посягательств бизнеса на государственную собственность. Следует устранить пробелы в законодательстве и развеять иллюзию бизнеса о том, что он может безнаказанно присвоить себе собственность государства, и при этом пользоваться его защитой для избавления от конкурентов и приобретения монопольной власти над рынком.

Следующей проблемой применения механизма ГЧП является низкая информированность государственных органов, общества и бизнеса о его сути и преимуществах. Многие просто не понимают закономерности его функционирования в кратко- и долгосрочном периодах, специфику его применения и порядок реализации.

Отсутствие системного подхода к вопросу формирования концессий также затормаживает приток инвестиций. Недостаточно заниматься только созданием законодательной базы ГЧП. Нужно заниматься решением экономических и социальных проблем формирования этого института. Данная проблема имеет комплексный, институциональный характер и должна решаться на основе системного подхода.

Также проблемой является отсутствие специальных органов, регулирующих создание и деятельность концессий. В настоящее время эту функцию выполняют комитеты законодательной власти, министерства и государственные службы, научно-исследовательские учреждения, фонды, частные лица. Каждый из них рассматривает ГЧП под своим углом, что обуславливает отсутствие единой линии развития института ГЧП. В 2017 году роль регулятора ГЧП примерила на себя ФАС. Часто инвесторы опасаются вкладывать деньги в развитие ГЧП, пока окончательно не утвердятся правила игры на рынке. Как можно видеть, отсутствие единой позиции на федеральном уровне резко тормозит развитие ГЧП. Такая ситуация неблагоприятно влияет на отечественный инвестиционный климат [5].

Первой проблемой на пути внедрения ГЧП является трудность финансирования таких проектов. В связи с наличием высоких рисков для кредиторов устанавливается высокая процентная ставка для фирм, решивших взять заем на внедрение проекта при помощи ГЧП. Из-за того, что большая часть проектов связана с огромными финансовыми вложениями, ГЧП погибают уже на начальном этапе становления.

Второй проблемой на пути запуска проекта ГЧП является повышенные требования к размеру гарантий. Кредиторы требуют, чтобы фирмы резервировали не менее 20% от финансовых вложений на случай критической ситуации для спасения проекта, но это означает, что акционеры, финансируя 20-30% стоимости проекта, должны потратить еще столько же на гарантии, что значительно повышает вероятность того, что фирма будет работать себе в убыток.

Третьей проблемой можно выделить недостаточные компетенции госсектора в вопросе ГЧП. Очень часто для ГЧП выбираются недостаточно привлекательные с коммерческой точки зрения проекты, которые должны реализовываться только при помощи государственного финансирования.

Также ограничивает недостаток кадров, способных работать в условиях ГЧП. Большинство строителей привыкли к работе по системе госзаказа.

Несмотря на все трудности, механизм ГЧП активно используется при реализации инвестиционных проектов в сфере создания туристской инфраструктуры. Туризм сегодня является одним из наиболее активно развивающихся сегментов сферы услуг.

Современный потребитель туристских услуг ставит высокую планку в оценке качества обслуживания. Основой достойного сервиса является наличие туристской и обеспечивающей инфраструктуры. Недостаточно только возвести гостиничный комплекс, необходимо предусмотреть его транспортную доступность, наличие коммуникаций, продумать, как он будет вписываться в природный или городской ландшафт, не будет ли нарушать его. Потребитель ожидает увидеть обустроенную территорию, оправданно рассчитывает на расширенный

комплекс услуг, хочет иметь под рукой все необходимое для эффективной работы или полноценного отдыха.

Все эти условия реализовываются в кластерном подходе развития инфраструктуры, когда создаются целые комплексы, включающие полный ассортимент услуг.

Отрадно видеть, когда на месте неприглядных пустырей вырастают благоустроенные рекреационные объекты. Тем более ценными кажутся эти результаты, если понимаешь, как много усилий потребовалось для реализации данного инвестиционного проекта.

Результатом инвестиций является не только создание дополнительных мест размещения, предприятий питания и обслуживания туристов, но и появление дополнительных рабочих мест, реализация предпринимательской активности, рост инвестиций в смежные области. Это мультипликативный положительный эффект, который значительно повышает уровень социально-экономического развития региона.

Сравнительно молодая и быстро развивающаяся сфера туризма успела достигнуть много. Традиционно основой развития туризма является создание туристской инфраструктуры, стимулирование предпринимательских инициатив в данной сфере, что в настоящий момент реализуется через выделение туристских кластеров и стимулирование инвестиционных проектов, реализуемых в них.

Современный этап развития туризма связан с необходимостью анализа проделанной работы, укрепления успехов, достигнутых на предыдущих этапах, и планирования дальнейшей работы. Так, за последние пять лет индустрия туризма добилась определенного уровня развития, чему способствовали как процессы, происходящие на внешнеполитической арене, так и усилия участников рынка и органов исполнительной власти по созданию благоприятных условий для путешествий по России. К настоящему моменту появились предпосылки для применения интенсивного пути развития туризма, основанного на принципах комплексности, устойчивости и ориентации на растущие и усложняющиеся потребности туриста.

Согласно Стратегии развития туризма в Российской Федерации до 2020 года

приоритетными направлениями развития являются следующие.

1. Развитие внутреннего и въездного туризма.

2. Унификация качества туристских услуг в стране, приведение их в соответствие международным стандартам.

3. Создание и развитие комфортной информационной туристской среды, включая систему туристской навигации, знаки ориентирования, информацию о туристских ресурсах и программах регионов.

4. Усиление роли туризма в просвещении и формировании культурно-нравственного потенциала населения регионов России.

5. Координация усилий всех регионов по продвижению туристского продукта Российской Федерации.

При этом в качестве основных путей достижения стратегической цели развития туризма в Российской Федерации выделены:

– увеличение спроса на отечественный туристский продукт со стороны россиян, в том числе за счет переориентации части потребительского спроса с выездных туристских направлений на внутренние;

– привлечение большего количества иностранных туристов;

– увеличение количества повторных поездок, увеличение набора потребляемых туристами услуг и удлинение периода пребывания туристов на отечественных курортах;

– развитие социального туризма.

В качестве главных принципов развития туризма приняты:

– использование комплексного подхода к развитию туризма;

– интеграция планов развития туризма во все сферы народного хозяйства и социальной жизни общества: образование, здравоохранение, социальное обеспечение, культуру, искусство, науку, промышленность, сферу услуг;

– инновационный характер развития туризма;

– стимулирование предпринимательских инициатив участников турбизнеса, создание условий для роста количества малых предприятий;

– сбалансированность интересов всех участников процесса развития туризма (потребители, бизнес, некоммерческие

организации, органы государственного управления, местные жители);

– ориентация на показатели качества жизни населения при оценке влияния туризма на социально-экономическое развитие регионов;

– устойчивость развития туризма, учет экологических и социокультурных рисков, ориентация на неистощимое использование туристских ресурсов.

Все эти основы заложены в проекты создания туристской инфраструктуры. В последние годы, благодаря проведению активной политики развития туризма и пристального внимания к отрасли со стороны всех уровней власти, организации крупных международных спортивных и культурных мероприятий в стране, уровень туристской инфраструктуры претерпел значительные изменения в лучшую сторону. Появились новые объекты туристского показа, предприятия размещения, изменилось лицо туристских центров, построены транспортные узлы. Однако сегодня все еще остаются нерешенными многие задачи по совершенствованию туристской инфраструктуры.

Стимулирование развития туристской инфраструктуры на региональном уровне осуществляется в рамках действующей федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» (далее – Программа).

Программа выделяет ежегодные этапы реализации инвестиционных проектов с 2012 по 2018 годы.

Целью Программы является создание с использованием механизма государственно-частного партнерства конкурентоспособного современного национального туристского комплекса, обеспечивающего российских и иностранных туристов качественными услугами.

Программа направлена на решение следующих задач:

– развитие туристской инфраструктуры;

– создание условий для привлечения инвестиций в сферу туризма;

– продвижение туристского продукта на мировом и внутреннем туристских рынках;

– создание новых рабочих мест в сфере туризма и смежных отраслях;

– повышение квалификации и переподготовка специалистов различных уровней для сферы туризма.

Существенным аспектом Программы является вклад в решение социальных задач, развитие патриотического воспитания населения, вовлечение его в активную экономическую деятельность, обеспечение единства культурно-информационного пространства Российской Федерации.

Реализация Программы стимулирует бизнес к участию в развитии туристской инфраструктуры через модели государственно-частного партнерства, а также способствует повышению инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации и России в целом.

Федеральная целевая программа «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» предусматривает создание точек роста в регионах Российской Федерации на основе кластерного подхода. В программе предусмотрены мероприятия по формированию туристско-рекреационных кластеров вблизи исторических и культурных центров, заповедников и других туристско-ориентированных мест и объектов показа, а также создание сети автотуристских кластеров.

Кластерный подход является передовым и эффективным механизмом концентрации усилий как органов государственной власти, так и частных предпринимательских инициатив для создания туристской инфраструктуры. Федеральным агентством по туризму проводится работа по мониторингу и анализу результатов реализации инвестиционных проектов по созданию туристских кластеров, постоянно разрабатываются меры по решению возникающих проблем, идет работа по распространению опыта успешной реализации кластерного подхода при создании объектов туристской инфраструктуры.

В качестве основного механизма реализации инвестиционных проектов выступает государственно-частное партнерство, как наиболее перспективный способ объединения усилий органов государственной власти и частного бизнеса с целью создания объектов туристской инфраструктуры.

Также серьезное внимание уделяется вопросам развития транспортной инфраструктуры, обустройству дорог и дорожной инфраструктуры, решению вопросов организации движения туристских автобусов в условиях высокой загрузки автодорог, обустройства стоянок в зонах повышенного туристского интереса. Также наибольший потенциал роста на внутреннем рынке сегодня имеет самодетальный автотуризм, чему немало способствует повышение количества автомобилей на душу населения, обустройство автотуристских кластеров на ключевых трассах федерального значения, развитие сети придорожных гостиниц.

Создается сеть автотуристских кластеров по всей стране:

- «Золотые ворота», Алтайский край;
- «Кяхта», «Байкальский», «Тункинская долина», Республика Бурятия;
- «Задонщина», Липецкая область;
- «Зарагиж», Кабардино-Балкарская Республика;
- «Самоцветное кольцо Урала», Свердловская область;
- «Ивано-Арахлейский автотуристский кластер», Забайкальский край;
- «Беломорские петроглифы», Республика Карелия;
- «Можжевеловая роща», Краснодарский край.

Автомобильный туризм можно считать наиболее перспективным для организации путешествий внутри домашнего или в соседние регионы.

Для большинства регионов Российской Федерации остро стоят вопросы развития инфраструктуры водных видов транспорта, приморских территорий и прибрежных акваторий. Для успешного развития круизного и пляжного туризма ведется строительство причалов, пристаней, обустройство обеспечивающей инфраструктуры речного судоходства, расширение парка и обновление речных и морских круизных судов. Например, в туристско-рекреационном кластере «Верхневолжский» в Тверской области, ведутся работы по созданию причального комплекса, транспортной инфраструктуры, а также проведение берегоукрепления. Проведение берегоукрепления, реконструкция набережной также ведется при создании обеспечивающей инфра-

структуры туристско-рекреационного кластера «Остров Большой Уссурийский – Шантары» в Хабаровском крае, туристско-рекреационного кластера «Камский берег» в Удмуртской Республике, туристско-рекреационного кластера «Старорусский» в Новгородской области, туристско-рекреационного кластера «Центральная городская набережная», Вологодская область и других. Отдельное внимание уделяется вопросам развития пляжной инфраструктуры и обеспечению экологической чистоты и безопасности пляжей и акваторий, т.к. большинство кластеров расположено вблизи водоемов или имеют искусственные водоемы на своей территории.

Также при реализации инвестиционных проектов центральное звено в цепочке туристского обслуживания отдано средствам размещения. Состояние гостиничной базы заметно улучшилось за последние пять лет, появились новые предприятия размещения, в том числе различного класса обслуживания. Однако в ряде регионов все еще ощущается нехватка средств размещения экономического и среднего ценового сегмента, предлагающих стандартизированный набор услуг. Увеличение емкости данного типа номерного фонда становится главной предпосылкой к развитию внутреннего и въездного туризма.

Решение данного вопроса осуществляется путем стимулирования предпринимательской активности в сегменте малого и среднего бизнеса. Частная инициатива в сфере гостеприимства (мини-гостиницы, жилища граждан, сдаваемые в наем) позволяет заметно увеличить емкость средств размещения. Однако, неконтролируемое строительство частных гостиниц способно не только перегрузить коммунальную и туристскую инфраструктуру, но и привести к утрате исторического облика курорта, снижению его привлекательности для туристов. Поэтому, наряду с мерами по стимулированию предпринимательской инициативы, рационально проводить расчеты по определению и соблюдению норм плотности застройки с учетом потенциала роста малых гостиниц, нагрузки на коммунальные сети. Осуществляются меры по регулированию уровня качества услуг и, при необходимости, нормиро-

вание величины туристского потока для обеспечения комфортных условий жизни местного населения, отдыха туристов и соблюдения норм рекреационной нагрузки на природные территории.

Осуществляемые меры по развитию туристской инфраструктуры особенно важны в условиях острой нехватки рабочих мест в малых городах и сельской местности и вынужденной урбанизации населения практически всех регионов Российской Федерации.

Кроме того, при планировании и реализации проектов развития туристской инфраструктуры учитывается задача формирования доступной среды для лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Отдельные блоки мероприятий Федеральной Целевой Программы направлены на опережающее социально-экономическое развитие приоритетных территорий, таких как Дальневосточный федеральный округ, Северо-Кавказский федеральный округ и Калининградская область.

Дальневосточный регион обладает уникальными природно-климатическими особенностями. Это единственное место на территории Российской Федерации с умеренно муссонным климатом. Природные ресурсы Приморья, Камчатки и бассейна р. Амура традиционно привлекают как российских, так и иностранных туристов. Туристско-рекреационный комплекс Дальнего Востока перспективен в отношении развития въездного туризма для жителей Японии, Республики Корея, Китая и Монголии.

В настоящее время на Дальнем Востоке развиваются активные виды туризма (водный туризм, альпинизм и скалолазание, велотуризм, трекинг, горнолыжный туризм, сноубординг и др.), а также лечебно-оздоровительный и культурно-познавательный туризм. Раскрытие туристского потенциала уникальных природных объектов Дальнего Востока связано с возможностью использования отдельных участков особо охраняемых природных территорий для экологического туризма. Важнейшими видами туризма в регионе могут стать событийный и культурно-исторический туризм. Перспективным также является дальнейшее развитие круизных маршрутов, в том числе океанических.

Специфические региональные проблемы в области развития туризма связаны прежде всего с низким уровнем развития туристской инфраструктуры, а также с недостатком транспортной инфраструктуры и соответствующих маршрутов, в том числе авиационных. Преодоление указанных сдерживающих факторов и дальнейшее развитие туристской отрасли Дальнего Востока позволит ежегодно увеличивать туристский поток. Общее число туристов к 2018 году в соответствии с прогнозными показателями Программы составит около 2,7 млн. человек в год.

Территории приоритетного макро-региона Северо-Кавказского федерального округа, а также Ростовская область и Краснодарский край объединены в перспективное туристское направление «Юг России». Богатое природное и культурное наследие, разнообразие флоры и фауны при соответствующем уровне развития могут обеспечить опережающий рост туристско-рекреационного комплекса Северо-Кавказского федерального округа и превращение его в одну из базовых отраслей специализации указанного направления. Азовское и Черноморское побережья, а также районы Кавказских Минеральных Вод и Приэльбрусья – известные в России и за рубежом бренды пляжного, оздоровительного и горнолыжного туризма.

Несмотря на то, что в настоящее время вклад туристской индустрии в экономику макрорегиона не превышает 1,2 процента, туристско-рекреационный комплекс имеет значительный потенциал роста, полноценное раскрытие которого сдерживается комплексом проблем, основными из которых являются невысокая конкурентоспособность регионального туристско-рекреационного комплекса, обусловленная невысоким качеством производимого туристского продукта при высоком уровне цен на него, и территориальная неравномерность развития инфраструктуры туристско-рекреационного комплекса.

Создание условий и механизмов для привлечения дополнительных финансовых ресурсов и развития на территории указанных регионов новых видов туризма позволит повысить интерес туристов

к указанному туристскому направлению и заметно диверсифицировать спектр туристских услуг, предоставляемых в регионах.

К наиболее перспективным видам туризма, развитие которых может дать серьезный толчок повышению конкурентоспособности регионального туристского продукта, относятся этнографический, деловой, экологический и сельский туризм.

Для полноценного использования объективных конкурентных преимуществ туристско-рекреационного комплекса Северо-Кавказского федерального округа необходимо сконцентрировать организационные, интеллектуальные и материальные ресурсы на приоритетных стратегических направлениях развития туризма, одним из которых является кластеризация туристско-рекреационного пространства.

Согласно прогнозам, при должном уровне развития туристской инфраструктуры, повышении качества и узнаваемости туристского продукта указанных регионов Российской Федерации поток туристов может возрасти более чем в 1,5 раза, достигнув к 2018 году (в соответствии с прогнозными показателями Программы) около 2 млн. человек в год.

Калининградская область – анклавный регион Российской Федерации с уникальным историко-культурным (Кафедральный собор XIII века является памятником мировой культуры ЮНЕСКО (1989) и природным наследием.

На территории области располагается Курортная зона протяженностью около 100 километров. Здесь находится 7 месторождений подземных минеральных вод, готовых к промышленному использованию. Регион называют янтарным краем России, так как в нем сосредоточено 90 процентов мировых залежей янтаря.

Приоритетными для Калининградской области являются культурно-познавательный, экологический, пляжный и оздоровительный туризм. Перспективными направлениями разработки туристских продуктов и маршрутов выступают активный, водный, детский, молодежный, деловой и событийный туризм, велосипедные маршруты, а также маршруты с посещением приграничных территорий Литвы и Польши.

Несмотря на существующие тенденции к росту туристского рынка, доля Калининградской области составляет всего 1,2 процента. Сдерживающими факторами выступают низкий инвестиционный интерес к туристским объектам и проектам, нехватка объектов индустрии размещения, несовершенство пограничной инфраструктуры, проблемы транспортной доступности и низкий уровень развития досуговой инфраструктуры.

Вместе с тем туризм может стать фактором опережающего социально-экономического развития Калининградской области. Согласно оценкам экспертов, при условии развития туристской и досуговой инфраструктуры региона, а также при преодолении негативного влияния указанных факторов поток туристов в Калининградской области может превысить 1 млн. туристов в год.

Инвестиционные проекты в создание туристской инфраструктуры на конкурсной основе подлежат софинансированию из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации. Цели, порядок и условия предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в целях софинансирования строительства (реконструкции) объектов обеспечивающей инфраструктуры с длительным сроком окупаемости, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации (муниципальной собственности), которые включены в федеральную целевую программу «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» (далее – Программа) и входят в состав инвестиционных проектов по созданию в субъектах Российской Федерации туристско-рекреационных и автотуристских кластеров (далее соответственно – субсидии, объекты обеспечивающей инфраструктуры, проекты) определены в Постановлении Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральную Целевую Программу «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018)».

Федеральное агентство по туризму выступает главным распорядителем средств федерального бюджета по данной Программе, оно же проводит отбор,

согласование инвестиционных проектов для включения в Программу и мониторинг их реализации.

Координационный совет Программы формирует предложения о распределении субсидий между бюджетами субъектов Российской Федерации и представляет их в Федеральное агентство по туризму. Критериями отбора субъектов Российской Федерации, реализующих инвестиционные проекты, для финансирования в очередном финансовом году являются: необходимость завершения строительства объектов обеспечивающей инфраструктуры ранее финансируемых туристско-рекреационных и автотуристских кластеров для своевременного ввода инвестиционных проектов в эксплуатацию с заявленными показателями и основными результатами; наличие объектов с высокой степенью готовности к вводу в эксплуатацию, а также объектов, готовых в соответствии с требованиями, предусмотренными законодательством Российской Федерации, к началу строительства; наличие положительных заключений государственной экспертизы по объектам обеспечивающей инфраструктуры и утвержденной в установленном порядке проектной документации; наличие гарантий финансирования из внебюджетных источников; достижение в полном объеме финансовых показателей инвестиционного проекта и основных результатов по ранее принятым обязательствам субъекта Российской Федерации.

Таким образом достигается адресное (пообъектное) распределение субсидий по объектам инфраструктуры.

Общий плановый объем финансирования в рамках Программы на конец 2018 года составит 29618,6 млн. рублей. Сумма значительная, однако данных средств в некоторых случаях оказывается недостаточно ввиду масштабности инфраструктурных проектов и необходимости вложения значительных средств в создание не только туристской, но и обеспечивающей инфраструктуры (дорог, коммуникаций, инженерных сооружений).

Субъект Российской Федерации, имеющий право на получение субсидии, ежегодно представляет в Федеральное агентство по туризму отчет в отношении каждого объекта обеспечивающей ин-

фраструктуры, предлагаемого для финансового обеспечения в следующем финансовом году, содержащий заключение государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий, заключения государственной экспертизы о достоверности сметной стоимости объекта обеспечивающей инфраструктуры, титульные списки вновь начинаемых объектов в очередном финансовом году и плановом периоде и титульные списки переходящих объектов на очередной финансовый год и плановый период, результаты оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения и другие документы, подтверждающие целевой характер расходования средств.

Предоставление субсидий осуществляется на основании соглашения о предоставлении субсидий. Размер субсидии зависит от сметной стоимости каждого объекта в соответствии с проектной документацией; уровня инфляции в стране, предельного уровня софинансирования расходного обязательства субъекта Российской Федерации из федерального бюджета в финансировании каждого объекта обеспечивающей инфраструктуры (установлен для каждого региона индивидуально в размере от 37 до 95% в 2017 году, более половины регионов имеют показатель выше 85%); объема финансирования, осуществленного в предыдущие годы строительства объекта обеспечивающей инфраструктуры.

Эффективность использования субсидий ежегодно оценивается Федеральным агентством по туризму. Перечень показателей результативности использования субсидий включает численность граждан, размещенных в коллективных средствах размещения, инвестиции в основной капитал на создание туристской инфраструктуры и количество дополнительных рабочих мест.

Перспективы вклада инвестиционных проектов в развитие туризма выражаются при оценке и расчете прогноза по основным индикаторам, таким как численность граждан Российской Федерации и иностранных граждан, размещенных в коллективных средствах размещения, площадь номерного фонда коллективных средств размещения, инвестиции

в основной капитал средств размещения (гостиницы, места для временного проживания), количество койко-мест в коллективных средствах размещения, количество лиц, работающих в коллективных средствах размещения, в туристских фирмах, объем платных туристских услуг, оказанных населению, объем платных услуг гостиниц и аналогичных средств размещения. Прогрессия данных показателей говорит о положительной оценке результатов инвестиционного проекта, что обуславливает развитие туризма.

Реализация инвестиционных проектов позволяет туризму стать локомотивом развития регионов, связующим звеном

между коммерческими интересами различных сфер бизнеса, приоритетами государственной политики и культурными потребностями общества. Программно-целевые инструменты помогают реализовывать инвестиционные проекты в сфере создания и развития туристско-рекреационных кластеров, что создает предпосылки для роста культурного уровня, духовного потенциала и благосостояния страны и каждого ее гражданина.

Таким образом, реализация инвестиционных проектов с применением государственно-частного партнерства сегодня позволяет эффективно развивать инфраструктуру сферы услуг.

### Литература:

### Literature:

1. Барьеры развития механизма ГЧП в России [Электронный ресурс]: Код доступа [http://www.exin.ru/pppResults\\_24\\_11\\_2010\\_Fin\\_1.pdf](http://www.exin.ru/pppResults_24_11_2010_Fin_1.pdf). – Дата обращения: 04.11.2017.
2. Воротникова Л. О государственно-частном партнерстве в системе социального обслуживания населения. // Самоуправление. 2015. №2. С. 22-24.
3. Горovenko В.В., Самоловов Д.А. Концессионное соглашение и соглашение о государственно-частном партнерстве как договорные формы государственно-частного партнерства // Академический вестник. 2014. №4 (30). С. 69-75.
4. Государственно-частное партнерство в России – М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2013 год [Электронный ресурс]: Код доступа [http://www.pppi.ru/sites/all/themes/pppi/img/pppsphere\\_managment2.pdf](http://www.pppi.ru/sites/all/themes/pppi/img/pppsphere_managment2.pdf) /- Дата обращения: 10.11.2017.
5. Курбанов С.А., Хамуратов М.А. Риски и их роль в государственно-частном партнерстве // Политика, экономика и социальная сфера: проблемы взаимодействия. 2016. №8. С. 16-22.

1. Barriers to development of the PPP mechanism in Russia [Electronic resource]: the access code [http://www.exin.ru/pppResults\\_24\\_11\\_2010\\_Fin\\_1.pdf](http://www.exin.ru/pppResults_24_11_2010_Fin_1.pdf). – Date of access: 04.11.2017.
2. Vorotnikova L. On public-private partnership in the system of social services. // Self. 2015. No. 2. P. 22-24.
3. Gorovenko V.V., Samolovov D.A. The Concession agreement and the agreement on public-private partnership as a contractual form of public-private partnership. // Academic Bulletin. 2014. No. 4 (30). S. 69-75.
4. Public-private partnership in Russia. – М.: Center of development of public-private partnerships, 2013 [Electronic resource]: the access code [http://www.pppi.ru/sites/all/themes/pppi/img/pppsphere\\_managment2.pdf](http://www.pppi.ru/sites/all/themes/pppi/img/pppsphere_managment2.pdf) / - date of access: 10.11.2017.
5. Kurbanov S.A., Hamuradov M.A. Risks and their role in public-private partnership // Politics, Economics and the social sphere: problems of interaction. 2016. No. 8. P. 16-22.

## РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ РЫНКА ТРУДА В РЕСПУБЛИКЕ КАЛМЫКИЯ

## THE DEVELOPMENT OF INFRASTRUCTURE OF LABOUR MARKET IN THE REPUBLIC OF KALMYKIA



Байрта Григорьевна Убушаева,  
кандидат экономических наук,  
доцент кафедры государственного и  
муниципального управления ФГБОУ  
ВО «Государственный Университет  
Управления»

Ubushaeva Bairta,  
Ph.D. in Economic associate Professor of  
the Department of state and municipal  
management State University of  
Management

ubgyy@bk.ru

**Аннотация:** Изучение, определение роли и места региональной инфраструктуры рынка труда в поступательном движении развития отечественной экономики представляет большой теоретический и практический интерес. В статье рассмотрены основные варианты возможного развития элементов инфраструктуры рынка труда в Республике Калмыкия.

**Abstract:** The study, the definition of the role and place of the regional infrastructure of the labor market in postepenom movement of the national economy development is of great theoretical and practical interest. The article describes the main approaches to the possible development of elements of infrastructure of the labour market in the Republic of Kalmykia.

**Ключевые слова:** Инфраструктура рынка труда, рабочая сила, занятость, центры занятости, центры подготовки кадров, республиканский центр поддержки предпринимательства, сельская занятость.

**Keywords:** Infrastructure of labour market, labour force, employment, employment centres, training centres, the Republican centre for support of entrepreneurship, rural employment.

Ключевые характеристики в современном обществе детерминированы и воспроизводятся на основе системного влияния отношений. Исследование сущности инфраструктуры рынка труда и ее трансформация позволяет понять базовые принципы функционирования и факторы развития постиндустриальной экономики, подобно тому, как исследование сущности товара позволило понять основные черты современной экономики [1].

В своем эволюционном развитии инфраструктура, как интеллектуальный и материальный продукт, может проходить следующие стадии:

1. зарождение (внедрение);
2. становление (рост);
3. развитие (зрелость).

Региональная инфраструктура рынка труда в данном исследовании рассматривается как совокупность институтов и механизмов с их соответствующим финансированием, целью реализации которых является достижение эффективной занятости трудоспособного населения в регионе в условиях рыночной экономики в сочетании с социальной поддержкой безработных, неизбежно появляющихся в современном периоде.

Исходя из этого, эффективное функционирование инфраструктуры рынка труда в Республике Калмыкия целесообразно на основе:

- снижения дефицита рабочих мест в сочетании с сбалансированной инвестиционной и налоговой политикой, стимулирующей более полное использование имеющихся рабочих мест, развитие малых предприятий;
- экономического стимулирования развития малого и среднего предпринимательства в аграрном секторе;
- оптимизации масштабов занятости в негосударственном секторе экономики, обеспечения государственного контроля за соблюдением трудового законодательства в этой сфере;
- последовательной стабилизации уровня жизни, усиления адресности социальной поддержки населения;
- дальнейшего развития системы профессионального обучения как средства формирования высокого качества рабочей силы;
- развития и повышения эффективности программ и услуг, реализуемых основными элементами инфраструктурных отно-

шений субъектов рынка труда и направленных на снижение уровня безработицы.

В настоящее время, в Республике Калмыкия фактически сформирована инфраструктура рынка труда. Во всех районных центрах республики функционируют службы занятости, имеются общеобразовательные центры и центры подготовки кадров. Республиканский центр поддержки предпринимательства, при Министерстве экономики и торговли РК активно сотрудничает с городскими и районными службами занятости. Активную роль на рынке труда играют общественные объединения.

Анализ показал, что главным инфраструктурным элементом рынка труда в Республике Калмыкия являются центры занятости [5], в которых осуществляется большая часть практической работы с населением, предприятиями, организациями, учреждениями. Исходя из этого, возможно определить главную цель данного элемента инфраструктуры рынка труда, которая может быть обозначена как всемерное содействие занятости и социальной поддержке населения.

Решение указанных задач предполагает выполнение службой занятости большого перечня функций, а именно: оказание помощи предприятиям в подборе кадров и незанятому населению в подборе работы; оказание услуг в области профессиональной подготовки, переподготовки, повышения квалификации и в профессиональной ориентации высвобожденным работникам и вступающим в трудовую деятельность гражданам; обеспечение проведения общественных работ; выплата пособий по безработице и материальной поддержке; разработка мер по стабилизации трудовых коллективов, создание дополнительных рабочих мест для граждан, особо нуждающихся в социальной защите.

Эффективное функционирование инфраструктуры на рынке труда Республики Калмыкия определяется, прежде всего, выполнением главной функции, то есть трудоустройством.

В этой связи для выработки наиболее эффективных методов взаимодействия с работодателями Республики Калмыкия можно выделить [3]:

- использование рекламы (на радио и телевидении), средств массовой информации, выпуск и распространение ин-

формационных материалов, создание стендов на предприятиях в целях ознакомления работодателей с деятельностью органов службы занятости, а также видами предоставляемых ими услуг;

– отправка извещений и деловых писем на имя руководителя предприятий с целью налаживания постоянных контактов с предприятиями по выявлению и заполнению вакансий;

– перераспределение и закрепление за сотрудниками органов службы занятости организаций, предприятий, учреждений с учетом их должностных обязанностей и личных контактов с руководителями и начальниками кадровых служб организаций.

Республика Калмыкия выделяется среди других регионов низким уровнем урбанизации – 40%. Высокая сельская населенность республики с кризисным состоянием аграрного сектора обусловила высокий уровень безработицы.

Общеизвестно, что сельские рынки труда качественно и количественно отличаются от городских. Специфика сельских рынков труда Республики Калмыкия заключается в том, что здесь проживает основная часть безработных [2]. Из-за ограниченности сферы приложения труда вне сельского хозяйства найти работу на селе практически невозможно. Кроме этого, за годы реформ была практически разрушена инфраструктура – значительная часть сельских населенных пунктов не имеет автобусной связи с городом и райцентрами, затруднен доступ к услугам центров занятости, отсутствуют профессиональные учебные заведения.

Исходя из такой ситуации, предполагается, что развитие инфраструктуры рынка труда в Республике Калмыкия необходимо проводить с учетом сельского уклада жизни.

Анализ показал, что в республике в ходе реализации аграрной реформы не прилагались реальные усилия по изменению социального и культурно-бытового аспектов сельского уклада жизни, которые в основном определяются социальной инфраструктурой села. Последняя представляет собой комплекс предприятий, организаций и учреждений, обеспечивающих реализацию социальных гарантий жителям по нормам, необходимым для решения задач воспроизводства трудовых ресурсов на селе.

Таким образом, преобразования в экономике аграрного сектора, в частности Республики Калмыкия, не могли отразиться на инфраструктуре рынка труда. Переориентация на частный интерес экономически активного населения, трансформация собственности на средства производства привели к тому, что хозяйствующие субъекты стали резко сокращать расходы на социальную инфраструктуру своих предприятий и ограничивать участие в обеспечении нормального функционирования учреждений и организаций социально-трудовой сферы. Особенно тяжелое положение сложилось в сельских населенных пунктах, где хозяйствующие субъекты выступают в роли единственного предприятия-работодателя, которое берет на себя формирование и обеспечение функционирования инфраструктуры территории.

Состояние социально-трудового обустройства села, попытки приближения его к городским и районным центрам республики в течение прошедшего десятилетия так и не достигли поставленной цели. В результате сельские населенные пункты Республики Калмыкия к настоящему моменту не имеют развитых инфраструктурных отношений, в том числе и рынка труда. Это в частности вынуждает жителей сел выезжать в районные центры и в столицу республики – г. Элиста, г. Москва, г. Санкт-Петербург и др.

В такой ситуации необходимо ввести в практику служб занятости организацию специальных выездных консультационных и учебно-методических пунктов. В состав комиссий должны входить опытные психологи, преподаватели из центров подготовки кадров и специалисты служб занятости. В деятельность выездных комиссий должны войти следующие функции: информационное обслуживание населения; регистрация безработных; проведение профориентации среди учащихся, молодежи и безработных; оказание психологической поддержки безработным и т.д. Кроме того, совместно с сельской администрацией они могут организовывать различные курсы по подготовке кадров и повышению квалификации, общественные работы не только на летний, но и на зимний периоды.

Обобщая деятельность служб занятости как главного элемента инфраструктуры рынка труда, следует отметить, что, во-первых, служба занятости проводит опреде-

ленную работу по выявлению и определению всех изменений организационного и производственно-технологического характера. Она отслеживает все изменения, происходящие в содержании различных работ и профессий, которые могут впоследствии оказать влияние на профессионально-квалификационную структуру рабочих мест.

Во-вторых, служба занятости стремится к установлению тесных и прочных постоянных связей с работодателями и работниками. В связи с этим в последнее время возрос спрос у субъектов рынка труда на услуги службы занятости.

В-третьих, благодаря эффективно организованной работе, служба занятости перестала ассоциироваться с органом, который выплачивает пособия по безработице и оказывает содействие только безработным.

В ближайший период в инфраструктуре рынка труда доминирующее положение будут занимать общеобразовательные центры и центры подготовки кадров.

Вместе с тем основная проблема всех республиканских общеобразовательных центров и центров подготовки кадров – их медленное реагирование на потребности работодателей в тех или иных специалистах.

Исходя из этого, можно сформулировать основные пути по совершенствованию данного элемента инфраструктуры рынка труда в республике. Это совершенствование должно происходить по направлению, обеспечивающему «стыковку» спроса и предложения на рынке труда [4].

В первую очередь необходимо адаптировать систему образования (как общего, так и профессионального) к требованиям рынка труда. Очевидно, что в настоящее время подготовка специалистов мало связана с потребностями в них. Молодежь после окончания учебного заведения, как правило, не обеспечена местами специалиста по профессии, полученной в техникуме или вузе. И, как следствие, вынуждена менять профессию, то есть финансовые ресурсы, время, учеба затраченные на их обучение, израсходованы неэффективно. Такая же ситуация складывается и в системе переподготовки безработных.

Вакансии, существующие в республике, говорят о том, что в основном спросом

пользуется только низко квалифицированная рабочая сила. Популярными являются такие кадры, как газосварщики, каменщики, повара, плотники, механики и т.д. Тогда как рынок труда Республики Калмыкия переполнен такими специалистами, как агрономы, зоотехники, экономисты, бухгалтера, менеджеры, юристы и т.д. В общем, в республике на одну вакансию претендуют 14 человек. Кроме того, в силу специфических национальных отношений, в республике наблюдается устройство «по знакомству».

В основном незанятое население республики имеет высшее образование. Отсутствие спроса на высококвалифицированных специалистов вынуждает последних трудоустраиваться на любые работы, такие как грузчики, официанты, дворники, подсобные рабочие и т.д. Диспропорции по профессионально-квалификационному признаку усиливаются и притоком на рынок труда выпускников школ, средне-специальных учебных заведений и ранее не работавших.

Переизбыток специалистов, с одной стороны, при одновременном дефиците отдельных профессий, с другой стороны, позволяет сделать вывод, что в республике не осуществляется должной координации в сфере подготовки кадров между образовательными учреждениями, работодателями, органами службы занятости и структурами исполнительной власти.

В целях совершенствования деятельности общеобразовательных центров и центров подготовки кадров считаем необходимым:

- добиться наличия у всех заинтересованных сторон достоверной информации о предложении и спросе на профессии на рынке труда;

- обучение в учебном центре занятости РК или в других центрах подготовки кадров необходимо проводить под конкретное рабочее место (в том числе предпринимательское);

- гибко менять общеобразовательным центрам и центрам подготовки кадров свои учебные планы, методы преподавания с учетом требований рынка (заинтересованность учебных заведений в гибкой реакции на новую обстановку на рынке труда необходимо поощрять с помощью финансовых стимулов);

- активнее привлекать средства работодателей для финансирования меро-

приятый, связанных с профессиональным обучением безработных для данных предприятий.

Приоритетным направлением развития занятости в республике является поддержка и стимулирование предпринимательства и самозанятости [5]. Пока предпринимательство не играет существенной роли в экономике Республики Калмыкия. Основными видами этого сектора экономики являются занятость в личном подсобном хозяйстве и торговля. Сложившаяся ситуация обусловлена сложным экономическим положением региона, неблагоприятным инвестиционным климатом, недостаточной финансовой поддержкой предпринимателей со стороны органов исполнительной власти Республики Калмыкия.

Несмотря на указанные проблемы, предпринимательство является одним из самых перспективных направлений экономического развития Республики Калмыкия. Но чтобы этот сектор мог расти, быть более производительным и создавать больше рабочих мест, ему требуется активная поддержка.

Развитием данного сектора экономики в республике занимается центр поддержки малого предпринимательства, при Министерстве экономики и торговли Республики Калмыкия. Как показал анализ, в последнее время республиканский центр поддержки малого предпринимательства в большей степени делает упор на оказание консультативной помощи и разработку региональных программ, отказавшись от практики широкого льгот-

ного кредитования малых предприятий в частном секторе. Это, прежде всего, связано с тем, что в предыдущие годы имело место неэффективное и нецелевое использование предоставленных кредитов и сложность контроля за расходованием этих средств.

Вместе с тем, учитывая недоступность банковского кредита для большинства микрофирм, в целях развития предпринимательства в депрессивных регионах центры поддержки должны применять прямое стимулирование частных инвестиций. Такие меры могут принимать форму инвестиционных грантов, льготных кредитов, налоговых льгот, беспошлинного импорта высокотехнологичных товаров производственного назначения. При этом республиканскому центру поддержки предпринимательства необходимо тщательно проверять бизнес-планы предпринимателей, поддерживать финансовую дисциплину.

Таким образом, основной задачей инфраструктуры рынка труда в Республике Калмыкия является смягчение последствий от безработицы и создание условий для оперативного перелива высвобождающейся массы рабочей силы из стагнирующих секторов экономики в секторы, опирающиеся на достаточно высокий устойчивый спрос и имеющие перспективу роста.

В этой связи исключительно важно обеспечить предложение рабочей силы нужной квалификации на стратегических направлениях структурной политики при общем поддержании стабильной занятости.

### Литература:

1. Милькина И.В. Развитие системы предоставления социально ориентированных финансовых продуктов в Российской Федерации // Муниципальная академия. – 2016. №4. – С. 128-133.
2. Петрина О.А., Савкина Е.В. К вопросу об устойчивом развитии социально-экономических систем // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2017. №2. С. 37-41.
3. Убушаева Б.Г., Даганова Н.Б. К вопросу о социально-экономической сущности региональной инфраструктуры // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. №8. С. 105-110.
4. Хмельченко Е.Г. Применение инструментов маркетинга в управлении системой формирования имиджа муниципальных образований / Е.Г. Хмельченко // Муниципальная академия. – 2016. – №4. – С. 62-66.
5. Цатхланова Т.Т., Убушаева Б.Г., Эрдниева Э.В., Буркутбаева Н.А., Намысов С.В. Особенности и приоритеты социально-экономического развития региона (на материалах Республики Калмыкия) – М.: Вестник РАСХН, 2014. – 150 с.

### Literature:

1. Milkina I.V. Development of a system for providing socially oriented financial products in the Russian Federation // Municipal Academy. 2016. – No. 4. – P. 128-133.
2. Petrina O.A., Savkina E. V. To the issue of sustainable development of socio-economic systems // Bulletin of University (State University of management). 2017. No. 2. P. 37-41.
3. Ubushaeva B.G., Daganova N.B. The issue of socio-economic essence of regional infrastructure Bulletin of University (State University of management). 2013. No. 8. P. 105-110.
4. Khmelchenko E.G. The Use of marketing tools in the management of the system of formation of the image of municipalities / E. G., Khmelchenko // Municipal Academy. – 2016. – No. 4. – P. 62-66.
5. Tsatkhlanova T.T., Ubushaeva B.G., Erdnieva E.V., Burkutbaeva N.A., Namysov S.V. The characteristics and priorities of socio-economic development of region (on materials of the Republic of Kalmykia) -M.: journal of Russian Academy of agricultural Sciences, 2014. – 150 p.

## ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПУТЬ К ЭФФЕКТИВНОМУ УПРАВЛЕНИЮ ИЛИ НАРУШЕНИЕ ПРИНЦИПА СУБСИДИАРНОСТИ?

## TERRITORIAL REFORM OF LOCAL GOVERNMENT: THE PATH TO EFFECTIVE GOVERNANCE OR A VIOLATION OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY?



С.Н. Юркова,  
к.т.н, доцент, профессор кафедры  
государственного и муниципального  
управления Государственного  
бюджетного образовательного  
учреждения высшего образования  
Московской области «Академия  
социального управления»

S.N. Yurkova,  
Ph. D., associate Professor, professor of State  
and Municipal Administration Dpt, Social  
Management Academy, Moscow

s\_yurkova@mail.ru

**Аннотация:** В статье рассматриваются результаты внесения изменений в Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ в части территориальной организации местного самоуправления, касающейся преобразования муниципальных районов и входящих в их состав городских и сельских поселений в единые городские округа. Изменения закона, затрагивающие конституционные основы, произошли без формального отказа от существующей концепции местного самоуправления, без разработки и принятия новых концептуальных документов и без учета последствий территориальной реформы.

**Abstract:** The article examines the results of the changes introduced into the Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ relating to the territorial structure of local self-government: the reorganization of municipal districts, as well as their urban and rural settlements, into integral urban districts (okrugs). The changes in the law affecting the constitutional foundations took place without a formal rejection of the existing concepts of local self-government or the development and adoption of new conceptual documents, regardless of the consequences of the territorial reform.

**Ключевые слова:** Укрупнение муниципальных образований, предоставление услуг, местные ресурсы, население, полномочия, инфраструктура, подмена понятий, огосударствление местного самоуправления, плюсы и минусы территориальной реформы, принцип субсидиарности.

**Keywords:** Consolidation of municipalities, provision of services, local resources, population, powers, infrastructure, substitution of concepts, nationalisation of local government, pros and cons of the territorial reform, the principle of subsidiarity.

Самой дискуссионной темой при обсуждении очередных новаций в Федеральном законе от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон) и, как следствие, в реформировании местного самоуправления является допускаемое теперь укрупнение муниципальных образований и объединение всех поселений муниципального района в единый городской округ. Заверения авторов этой новации о том, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации разумно подойдут к этому и не станут этого делать без объективной необходимости, пока не оправдываются. Отдельные субъекты Российской Федерации проводят или пытаются проводить такую территориальную реформу в масштабах всей своей территории. Это при том, что реальная ситуация во многих муниципальных районах и поселениях существенно различается (плотностью населения, инфраструктурой, ресурсами, расстояниями и т.д.). К тому же и сами субъекты, проводящие эту реформу, сильно различаются по тем же показателям.

Нельзя не отметить и существенную натяжку соответствия названной новации конституционному положению об осуществлении местного самоуправления, в первую очередь, в поселениях. Городской округ, конечно (по Федеральному закону), поселение. Но считать, что весь район является поселением довольно странно и не соответствует действительности, независимо от того, что скажет Конституционный Суд. Мы же не в суде, а в реальной практике.

Что же по этому поводу думали разработчики первой редакции Закона и Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений

о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (далее по тексту – Комиссия) [1]?

Разработчики и проекта Федерального закона и, соответственно, Комиссия, как можно судить по ее материалам, исходили из того, из чего исходят и все государства с развитой системой местного самоуправления, а именно из того, что каждый уровень власти и управления должен решать те задачи, которые он может решить наиболее эффективно (принцип субсидиарности).

Местная власть (местное самоуправление) необходима для решения трех групп задач:

1) предоставление социальных и коммунальных услуг, до которых у государства «не доходят руки» (обеспечение населения жильем, благоустройство территории, предоставление коммунальных услуг, услуг местного транспорта и связи, создание условий для торгового, бытового, культурного обслуживания населения). Приоритетность этого круга задач для местной власти вызвана соответствующими требованиями к ней со стороны населения и способностью местной власти оперативно и эффективно решать именно эти задачи с учетом местных условий;

2) привлечение «невидимых» с государственного уровня местных ресурсов (природных, человеческих, географических и любых других, присущих только данному микротерриториальному уровню). При кажущейся малости таких ресурсов в целом по стране они составляют значительную величину. На их привлечение местная власть нацелена в силу таких причин, как потребность в увеличении налоговой базы, заинтересованность

в снятии социальной напряженности (создание новых рабочих мест);

3) создание третьего центра публичной власти, непосредственно опирающегося на население, максимально ответственного перед ним, и вовлечение населения в решение общественных задач (преодоление иждивенческих настроений, пробуждение созидательной инициативы граждан).

Кроме того, местная власть в силу зависимости от региональной власти и конкуренции с региональной властью за ресурсы и полномочия ориентирована на федеральный центр, являющийся ее гарантом; является естественным союзником федерального центра в борьбе за преодоление центробежных тенденций, присущих региональной власти. В этом качестве она – важное звено в системе сдержек и противовесов.

Все сказанное справедливо в отношении местного самоуправления, базирующегося на признании естественным субъектом права на местное самоуправление местной общины – сообщества граждан, имеющих общие интересы, связанные с местом проживания, т.е., по сути, с инфраструктурой, обеспечивающей качество жизни населения. В свою очередь, инфраструктура, необходимая для жизнеобеспечения граждан, находится на территориях, прежде всего, населенных пунктов (городских) или небольших групп соседствующих населенных пунктов (сельских).

Пример. Все население заинтересовано в работе систем водоснабжения, канализования, теплоснабжения и т.п. и, казалось бы, что интересы населения всего района и отдельных населенных пунктов совпадают. Но в каждом населенном пункте свои соответствующие системы, и жителей каждого населенного пункта связывают интересы в отношении этих систем, а не всех систем в районе.

При этом имеется и общая инфраструктура в масштабах больших территориальных единиц, обеспечивающая функционирование поселенческой инфраструктуры (межпоселенческие дороги, электросети, газопроводы и т.п.).

Исходя из изложенного, в Конституции Российской Федерации и затем в Федеральном законе в качестве базового уровня местного самоуправления опре-

делены поселения и допущено существование других населенных территорий в статусе муниципальных образований. Это и предопределило закрепление в первоначальной редакции Федерального закона от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» так называемой «двухуровневой» территориальной организации местного самоуправления. Имеются исключения, вызванные разной населенностью территорий, и эти исключения также закреплены законом.

Кстати сказать, ничего нового и вызывающего сомнения в правильности такого выбора здесь нет, т.к. такая система существовала и в Советском Союзе, и в первые постсоветские годы; существует она и в большом количестве государств, именуемых «развитыми».

Принятие так называемой «поправки Терентьева», т.е., по существу, предоставление права объединять в одно муниципальное образование («городской округ») всех поселений в составе муниципального района разрушает всю существующую конструкцию территориальной организации местного самоуправления и, соответственно, описанную выше идеологию организации и функционирования местного самоуправления. В совокупности с другими принятыми и подготовленными поправками за этим логично последует фактическая подмена местного самоуправления (при сохранении термина) территориальным («государственным») управлением и, соответственно, утрата возможности решения сформулированных выше задач. Иными словами, последуют:

– централизация и возложение на государственный и квазигосударственный уровень предоставления повседневных услуг населению; «перегрузка» центра и «субцентров» оперативными вопросами; как следствие, снижение эффективности, оперативности и качества решения этих вопросов (предоставления услуг), являющихся для самого населения приоритетными, нарушение принципа subsidiarity;

– значительное уменьшение возможности и интереса в привлечении местных («малых») для более крупного уровня) ресурсов;

– фактическая утрата непосредственного контакта и взаимодействия власти с населением, ответственности местной власти перед населением, заинтересованного участия населения в решении местных проблем; как следствие, возрастание иждивенческих настроений по отношению к власти, усиление идей патернализма и все с этим связанное. Можно сказать и большее. Кто является социальной базой местного самоуправления? Экономически свободные люди, жизнь и работа (в том числе малый и средний бизнес) связана с населенным пунктом. Т.е. средний класс, которого у нас и так немного. Эти люди и активны. Это им нужно настоящее местное самоуправление, а не люмпенам и не крупным предпринимателям. Люмпены как раз и хотят властного патернализма, а крупные предприниматели живут несколько отдельно от других, и их бизнес зачастую выходит за пределы территории поселения, а то и района (иногда и субъекта Российской Федерации). Крупному бизнесу желательна, как правило, централизация власти, чтобы решать все свои вопросы в одном кабинете. Если вспомнить материалы Конституционного совещания [2], то выясняется, что представители крупного бизнеса на этом совещании, не скрывая, говорили о том, что для них наиболее приемлемой формой государственного устройства является монархия;

– формирование территориально-уровня власти, ориентированного на региональную власть и, соответственно, ликвидация «местного союзника» федеральной власти.

Так в чем же плюсы такой реформы? Постоянно приводимые аргументы сводятся к тому, что в условиях массовой дефицитности бюджетов поселений, произойдет объединение ресурсов и экономия на оплате труда муниципальных служащих и работающих на постоянной основе депутатов.

С объединением ресурсов все более или менее ясно. Соединив ресурсы бедных, богатого не получить. К тому же финансово сильные поселения вместо расходов на развитие или (хотя бы) содержание инфраструктуры будут вынуждены «делиться» со слабыми. А это значит, что у сильных пропадает интерес

в дальнейшем развитии экономической базы, потому что «уровниловка» никак этот интерес не стимулирует, а слабые будут содержаться за счет сильных, что также не способствует повышению интереса к саморазвитию.

А с оплатой труда и не только труда есть неясности. За счет чего экономия? На освобожденных депутатах и на финансовом обеспечении деятельности представительного органа много не сэкономишь. Тогда получается, что экономить будут на муниципальных служащих. А как? Сократить штат администрации поселения – значит централизовать ее функции и создать проблему доступности власти (в центр муниципального района не наездишься), особенно это касается пенсионеров и инвалидов, т.е. самых незащищенных. А совсем ликвидировать поселенческую администрацию (если все делать разумно) тоже нельзя, потому что некому будет осуществлять оперативное управление. А если сокращать, оставив одного чиновника (главу данного населенного пункта), то он, во-первых, вряд ли справится; ему, как минимум, нужен секретарь для ведения делопроизводства и водитель (есть очень большие территории поселений). В любом случае эффективность и качество управления ухудшится. Это только, во-первых. А во-вторых, ориентироваться такой чиновник будет на население, которое его не избирало; не на представительный орган, которого нет; а на назначившего его главу администрации укрупненного городского округа (в прошлом – муниципального района). Было когда-то в обращении такое слово «сатрап», в исторической ретроспективе применительно к управлению – наместник правителя. На правителя он и будет объективно работать, так как именно от такого главы и будет зависеть его трудовая судьба. Таковы вероятные последствия «экономии». Такая «экономия» приведет к ухудшению управления, а оно, в свою очередь, повлечет и ненужные траты. Кроме того, экономия в ряде случаев проведения рассматриваемой реформы произошла только в отчетах заинтересованных в укрупнении лиц (глав субъектов Российской Федерации, глав администраций муниципальных районов), а по оценкам

независимых экспертов никакой экономии на практике не произошло.

И, наверное, последнее. А что делать с увольняемыми муниципальными служащими? Это живые люди, а не просто штатные единицы, и их либо трудоустраивают в районную администрацию (тогда где экономия?), либо выбросят на рынок труда (получим проблему с еще каким-то количеством безработных). Большое подозрение, что будут по максимуму трудоустраивать и не из человеколюбия, а потому что нагрузка на служащих администрации укрупненного городского округа явно увеличится, а потому для сохранения хотя бы существующего качества управ-

ления и работы с населением, штат надо увеличивать (к вопросу об экономии).

В качестве общего вывода из настоящей статьи следует отметить, что изменения Федерального закона, затрагивающие конституционные основы, произошли без формального отказа от существующей концепции местного самоуправления, без разработки и принятия новых концептуальных документов и без учета последствий территориальной реформы. При этом мнение исследователей и экспертов, специалистов в сфере местного самоуправления и муниципального управления практически услышано не было.

### Литература:

1. Указ Президента РФ от 21 июня 2001 г. №741. «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления». – Режим доступа: [www. URL: http://base.garant.ru/1585901/#friends#ixzz4xXo5pNoK](http://base.garant.ru/1585901/#friends#ixzz4xXo5pNoK) (дата обращения: 06.11.2017).
2. Митюков, М.А. Конституционное совещание 1993 года: рождение Конституции России: статьи, выступления, интервью, документы, дневниковые и блокнотные записи (1993–2012). – М.: Издательство: Проспект, 2013. – 490 с. – ISBN: 9785392150175.

### Literature:

1. The decree of the President of the Russian Federation of 21 June 2001 №741 "On the Commission under the President of the Russian Federation for preparation of offers on differentiation of subjects of conducting and powers between Federal bodies of state power, bodies of state power of subjects of the Russian Federation and bodies of local self-government." – Access mode: [www. URL: http://base.garant.ru/1585901/#friends#ixzz4xXo5pNoK](http://base.garant.ru/1585901/#friends#ixzz4xXo5pNoK) (date accessed: 06.11.2017).
2. Mityukov, M. A. The Constitutional Assembly of 1993: the birth of the Russian Constitution: articles, speeches, interviews, documents, journal and scratchpad record (1993-2012). – M.: Publisher: Prospekt, 2013. – 490 p. – ISBN: 9785392150175.

ОСОБЕННОСТИ ПРОВЕДЕНИЯ НЕЗАВИСИМОЙ  
ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА УСЛУГ, ОКАЗЫВАЕМЫХ  
НАСЕЛЕНИЮ ПОДВЕДОМСТВЕННЫМИ  
УЧРЕЖДЕНИЯМИ В ОБЛАСТИ ФИЗИЧЕСКОЙ  
КУЛЬТУРЫ И СПОРТА В РЕСПУБЛИКЕ ИНГУШЕТИЯ

FEATURES OF AN INDEPENDENT ASSESSMENT OF  
THE QUALITY OF SERVICES RENDERED TO THE  
POPULATION BY SUBORDINATE AGENCIES IN THE  
SPHERE OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN THE  
REPUBLIC OF INGUSHETIA



Татьяна Игоревна Афиногенова,  
преподаватель кафедры «Физическое  
воспитание» ФГОБУ ВО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации»

Tatyana Igorevna Afinogenova,  
Lecturer of the Department "Physical  
education" of the Federal State-Funded  
Educational Institution of Higher Education  
"Financial University under the Government  
of the Russian Federation"



Берс Ахмедович Куркиев,  
слушатель Подготовительного  
факультета ФГОБУ ВО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации»

Bers Akhmedovich Kurkiev,  
Student of the Foundation Studies of the  
Federal State-Funded Educational Institution  
of Higher Education "Financial University  
under the Government of the Russian  
Federation"

**Аннотация:** В статье рассматриваются особенности проведения независимой оценки качества услуг, оказываемых населению подведомственными учреждениями в области физической культуры и спорта в Республике Ингушетия.

**Abstract:** The article discusses the features of the independent assessment of the quality of services rendered to the population the subordinate agencies in the sphere of physical culture and sports in the Republic of Ingushetia.

**Ключевые слова:** Услуги, качество жизни, спорт, Министерство спорта, Республика Ингушетия, общественный совет.

**Keywords:** Services, quality of life, sport, Ministry of sports, Republic of Ingushetia, public Council.

Качество услуг социально-экономической организации непосредственно связано с понятием «качество жизни». Оценка качества предоставления услуг предусматривает проводить контроль качества обслуживания, предоставляет базу для анализа и принятия управленческих решений, обеспечивает обратную связь [5].

Во исполнение пункта 1 Распоряжения Правительства Республики Ингушетия от 16 марта 2017 года № 193-р Приказом Министерства по физической культуре и спорту Республики Ингушетия № 06-04/58 от 28.03.2017 года утвержден План информационно-разъяснительной работы с населением о проведении независимой оценки качества деятельности организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере физической культуры и спорта [2].

В соответствии с пунктом 2 Распоряжения Правительства Республики Ингушетия № 193-р от 16 марта 2017 года официальный сайт Министерства по физической культуре и спорту Республики Ингушетия доработан в части актуализации и доступности информации о независимой оценке качества оказания услуг учреждениями в области физической культуры и спорта, размещен баннер «Независимая оценка качества оказания услуг» на главной странице официального сайта.

Для проведения независимой оценки качества услуг, оказываемых населению подведомственными учреждениями в области физической культуры и спорта в Республике Ингушетия, создан общественный совет по независимой оценке качества предоставляемых услуг, оказываемых Министерством по физической культуре и спорту Республики Ингушетия [3].

Формирование общественного совета осуществлялось в целях:

- повышения качества работы организаций в сфере физической культуры и спорта, в отношении которых Министерство по физической культуре и спорту Республики Ингушетия осуществляет функции и полномочия учредителя (далее – спортивные организации);

- повышения открытости и доступности информации о деятельности Министерства по физической культуре и спорту Республики Ингушетия и спортивных организаций;

- обеспечения взаимодействия Министерства по физической культуре и спорту Республики Ингушетия с общественными организациями, иными некоммерческими организациями, экспертами по вопросам повышения качества работы организаций.

Основными задачами Общественного совета являются:

- 1) формирование перечня спортивных организаций для проведения оценки качества их работы на основе изучения результатов общественного мнения;

- 2) определение критериев эффективности работы спортивных организаций, которые характеризуют:

- открытость и доступность информации о спортивной организации;

- комфортность условий и доступность получения услуг, в том числе для граждан с ограниченными возможностями здоровья;

- внешнее благоустройство спортивной организации;

- доброжелательность, вежливость и компетентность работников спортивной организации;

- 3) установление порядка оценки качества работы спортивной организации на

**Таблица №1. План информационно-разъяснительной работы с населением о проведении независимой оценки качества деятельности организаций, осуществляющих свою деятельность в сфере физической культуры и спорта на 2017 год [5].**

№ п/п	Мероприятия	Сроки	Исполнители
1.	Публикация на официальном сайте Минспорта Ингушетии пресс-релизов по проведению независимой оценки качества деятельности организаций в сфере физической культуры и спорта в 2017 году.	В течение года	Мархиев М.Х., главный специалист отдела массовой физической культуры и спорта.
2.	Публикация на официальном сайте Минспорта Ингушетии перечня организаций, в отношении которых будет проводиться независимая оценка качества услуг в 2017 году.	До 15 апреля	Мархиев М.Х., главный специалист отдела массовой физической культуры и спорта.
3.	Публикация на официальном сайте Минспорта Ингушетии протоколов заседания Общественного совета по независимой оценке качества оказываемых услуг.	После каждого заседания общественного совета	Мархиев М.Х., главный специалист отдела массовой физической культуры и спорта.
4.	Освещение деятельности Общественного совета в СМИ.	В течение года	Мархиев М.Х., главный специалист отдела массовой физической культуры и спорта.
5.	Проведение тематических семинаров для руководителей подведомственных учреждений, по вопросам создания системы информирования в спортивных организациях.	По мере совершенствования нормативно правовой базы	Мархиев М.Х., главный специалист отдела массовой физической культуры и спорта.
6.	Размещение на официальном сайте Минспорта Ингушетии баннера по независимой оценке качества оказываемых услуг.	Апрель	Мархиев М.Х., главный специалист отдела массовой физической культуры и спорта.
7.	Рассмотрение на заседаниях органов управления организаций в сфере физической культуры и спорта с привлечением родительской и спортивной общественности вопросов независимой оценки качества оказываемых услуг.	В течение года	Мархиев М.Х., главный специалист отдела массовой физической культуры и спорта; руководители подведомственных учреждений.
8.	Включение в тематику совещаний с родительской и спортивной общественностью информации о проведении независимой оценки и ее результатах, а также о возможности ознакомиться с результатами независимой оценки качества оказываемых услуг и оставить свой отзыв на сайте bus.gov.ru	В течение года	Мархиев М.Х., главный специалист отдела массовой физической культуры и спорта; руководители подведомственных учреждений.
9.	Размещение информации о результатах независимой оценки качества услуг на официальном сайте Минспорта Ингушетии.	Ежеквартально, в соответствии с утвержденным графиком	Мархиев М.Х., главный специалист отдела массовой физической культуры и спорта.

основании определенных критериев эффективности работы спортивных организаций;

4) организация работы по выявлению, обобщению и анализу общественного мнения и рейтингов о качестве работы спортивных организаций, в том числе

сформированных общественными организациями, профессиональными сообществами и иными экспертами;

5) иные задачи, определяемые Министерством по физической культуре и спорту Республики Ингушетия.

Общественный совет имеет право:

1) направлять в Министерство по физической культуре и спорту Республики Ингушетия:

- информацию о результатах оценки качества работы спортивных организаций;
- предложения по организации оценки качества работы спортивных организаций, а также об улучшении качества их работы и доступа к информации, необходимой для лиц, обратившихся за предоставлением услуг;

2) запрашивать в установленном порядке у Министерства по физической культуре и спорту Республики Ингушетия информацию, необходимую для работы Общественного совета;

3) осуществлять иные полномочия, определенные Министерством по физической культуре и спорту Республики Ингушетия.

Информация о решениях, принятых Общественным советом, рабочими группами Общественного совета, размещается на официальном сайте Министерства по физической культуре и спорту Республики Ингушетия в сети Интернет не позднее чем через 10 дней после принятия указанных решений.

Организационно-техническое обеспечение деятельности Общественного

совета осуществляется Министерством по физической культуре и спорту Республики Ингушетия.

В целях проведения независимой оценки качества оказания услуг с охватом 100% до конца 2017 года в учреждениях, подведомственных Министерству по физической культуре и спорту Республики Ингушетия Общественным советом по вопросам проведения независимой оценки качества деятельности организаций, оказывающих услуги в сфере физической культуры и спорта в Республике Ингушетия (Протокол №1 от 01 марта 2017 года) разработан План-график проведения независимой оценки в подведомственных Министерству по физической культуре и спорту Республики Ингушетия учреждениях с разбивкой на 2, 3 и 4 кварталы 2017 года.

В соответствии с перечнем поручений по итогам совещания Президента Российской Федерации с членами Правительства Российской Федерации от 11 января 2017 года №Пр-161 (п.п. «б» пункта 4.) и протоколом Общественного совета по вопросам проведения независимой оценки качества деятельности организаций, оказывающих услуги в сфере физической культуры и спорта в Республике Ингушетия от 01 марта 2017

**Таблица №2. График проведения независимой оценки качества оказания услуг в учреждениях, подведомственных Министерству по физической культуре и спорту Республики Ингушетия.**

<b>II квартал 2017 года</b>		
1.	ГБУ «Республиканская спортивная школа по боксу»	01.04.-25.06.2017г.
2.	ГБУ «Республиканская спортивная школа «Назрань»	01.04.-25.06.2017г.
3.	ГБУ «Спортивная школа по вольной борьбе «Назрань»	01.04.-25.06.2017г.
4.	ГБУ «Республиканская спортивная школа по дзюдо»	01.04.-25.06.2017г.
5.	ГБУ «Центр спортивной подготовки»	01.04.-25.06.2017г.
<b>III квартал 2017 года</b>		
1.	ГБУ «Стадион Школа – Лицей г. Назрань»	01.07.-25.09.2017г.
2.	ГБУ «Спортивная школа «Троицкая»	01.07.-25.09.2017г.
3.	ГБУ «Спортивная школа «Нестеровская»	01.07.-25.09.2017г.
4.	ГБУ «Республиканский спортивно-тренировочный центр «Мужичи»	01.07.-25.09.2017г.
5.	ГБУ «Спортивная школа «Галашки»	01.07.-25.09.2017г.
<b>IV квартал 2017 года</b>		
1.	ГБУ «Республиканская спортивная школа по вольной борьбе»	01.10.-25.12.2017г.
2.	ГБУ «Республиканская спортивная школа-интернат по футболу «Ангушт»	01.10.-25.12.2017г.
3.	ГБУ «Спортивная школа «Сурхо»	01.10.-25.12.2017г.
4.	ГБУ «Республиканская спортивная школа по тхэквондо»	01.10.-25.12.2017г.
5.	ГБУ «Республиканская специализированная спортивная школа по хоккею «Эрзи»	01.10.-25.12.2017г.
6.	ГАУ «Футбольный клуб «Ангушт»	01.10.-25.12.2017г.

года Министерством по физической культуре и спорту Республики Ингушетия Приказом №06-04/59 от 28.03.2017 года утвержден график проведения независимой оценки качества оказания услуг с охватом 100% до конца 2017 года.

Проведение независимой оценки качества оказания услуг с охватом 100% до конца 2017 года планируется в следующих учреждениях, подведомственных Министерству по физической культуре и спорту Республики Ингушетия:

- ГБУ «Республиканская спортивная школа-интернат по футболу «Ангушт»;
- ГБУ «Спортивная школа «Сурхо»;
- ГБУ «Спортивная школа «Галашки»;
- ГБУ «Республиканская спортивная школа по вольной борьбе»;
- ГБУ «Республиканская спортивная школа по дзюдо»;
- ГБУ «Республиканская спортивная школа по тхэквондо»;
- ГБУ «Республиканская спортивная школа «Назрань»;
- ГБУ «Республиканский спортивно-тренировочный центр «Мужичи»;
- ГБУ «Стадион Школа – Лицей г. Назрань»;
- ГБУ «Республиканская спортивная школа по боксу»;
- ГБУ «Спортивная школа «Троицкая»;
- ГБУ «Центр спортивной подготовки»;
- ГБУ «Спортивная школа «Нестеровская»;

– ГБУ «Спортивная школа по вольной борьбе «Назрань»;

– ГБУ «Республиканская специализированная спортивная школа по хоккею «Эрзи»;

– ГАУ «Футбольный клуб «Ангушт».

По итогам полученных результатов будут сформированы предложения об улучшении качества деятельности спортивных организаций в Министерство по физической культуре и спорту Республики Ингушетия по критериям в методических рекомендациях, утвержденных Приказом Минспорта России №121 от 19 марта 2013 г.

Ведется работа по разработке «Порядка определения рейтинга организаций» в соответствии с «методическими рекомендациями по организации независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги в сфере физической культуры и спорта», утвержденными Приказом Минспорта России от 19 марта 2013 года №121. Данный порядок предусматривает принятие мер по результатам независимой оценки качества оказания услуг организациями в сфере физической культуры и спорта, предусматривающий поощрение организаций, занимающих высшие места в региональных рейтингах, а также мер в отношении организаций, имеющих худшие показатели по результатам проведенной оценки.

### Литература:

1. Бутова Т.В. Анализ развития Северо-Кавказского Федерального округа // Муниципальная академия. 2016. №3. С. 61-70.
2. Отчет о проделанной работе Министерством по физической культуре и спорту Республики Ингушетия по независимой оценке качества услуг, оказываемых населению подведомственными учреждениями в области физической культуры и спорта// <http://ingsport.ru/ministerstvo/2017-03-31-09-23-29/257-2017-03-31-18-42-00>.
3. Приказ О создании Общественного совета по независимой оценке качества предоставляемых услуг в области физической культуры и спорта при Министерстве по физической культуре и спорту Республики Ингушетия// <http://ingsport.ru/ministerstvo/obshhestvennyjsovet/219-2016-06-14-13-31-09>.
4. Приказ об утверждении Плана-графика проведения независимой оценки качества предоставляемых услуг организациями в области физической культуры и спорта при Министерстве по физической культуре и спорту Республики Ингушетия.
5. Серова Н.Б., Фитина Л.Н., Хозьяинова Т.К. Опыт организации и проведения независимой оценки качества работы спортивных учреждений// <http://uecs.ru/marketing/item/3848-2015-12-01-06-28-09>.

### Literature:

1. Butova T.V. Analysis of the development of the North Caucasus Federal District // Municipal Academy. 2016. № 3. P. 61-70.
2. Report about the work done by the Ministry of Physical Culture and Sports of the Republic of Ingushetia on the independent assessment of the quality of services rendered to the population by subordinated institutions in the sphere of physical culture and sports // <http://ingsport.ru/ministerstvo/2017-03-31-09-23-29/257-2017-03-31-18-42-00>
3. The order about the establishment of the Public Council for the Independent Assessment of the Quality of Services provided in the sphere of Physical Culture and Sports under the Ministry of Physical Culture and Sports of the Republic of Ingushetia // <http://ingsport.ru/ministerstvo/obshhestvennyjsovet/219-2016-06-14-13-31-09>
4. The order about the approval of the plan-schedule for an independent assessment of the quality of services provided by organizations in the sphere of physical culture and sports under the Ministry of Physical Culture and Sports of the Republic of Ingushetia
5. Serova N.B., Fitina L.N., Khozyainova T.K. Experience of organizing and conducting an independent assessment of the quality of work of sports institutions // <http://uecs.ru/marketing/item/3848-2015-12-01-06-28-09>

## ПРИОРИТЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ЗДРАВООХРАНЕНИИ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ СЕВЕРНАЯ ОСЕТИЯ)

---

## THE PRIORITIES OF THE STATE POLICY IN HEALTH CARE (ON THE EXAMPLE OF THE REPUBLIC OF NORTH OSSETIA)



Татьяна Витальевна Братарчук,  
к.э.н., доцент кафедры «Государственное  
и муниципальное управление» ФГОБУ  
ВО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»

---

Tatyana Vitalievna Bratarchuk,  
Ph.D. in Economics, Associate Professor  
of the Department "State and Municipal  
Management" of the Federal State-Funded  
Educational Institution of Higher Education  
"Financial University under the Government  
of the Russian Federation"

tvbutova@fa.ru



Диана Казбековна Закаева,  
студентка факультета государственного  
управления и финансового контроля  
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»

---

Diana Kazbekovna Zakaeva,  
a student of the Faculty of Public  
Administration and Financial Control of the  
Federal State-Funded Educational Institution  
of Higher Education "Financial University  
under the Government of the Russian  
Federation"

**Аннотация:** В статье рассматривается опыт Республики Северная Осетия по определению приоритетов государственной политики в здравоохранении.

**Abstract:** The article discusses the experience of the Republic of North Ossetia in determining the priorities of the state policy in health care.

**Ключевые слова:** Здравоохранение, государственная политика, государственная программа, индикаторы, эффективность.

**Keywords:** Health care, public policy, government program, indicators, efficiency.

Как известно, решение задач в области охраны здоровья населения только на 20% определяется деятельностью системы здравоохранения. Для формирования у населения приверженности здоровому образу жизни, профилактики и лечения социально значимых заболеваний, снижения смертности в результате дорожно-транспортных происшествий необходимо взаимодействие всех органов исполнительной власти и общественных организаций по вопросам, имеющим отношение к охране здоровья населения.

Причинами, формирующими недостаточную динамику в состоянии здоровья населения, являются:

- низкая мотивация населения на соблюдение здорового образа жизни;
- высокая распространенность поведенческих факторов риска (курение, злоупотребление алкоголем и наркотиками, недостаточная двигательная активность, нерациональное несбалансированное питание и ожирение);
- высокая распространенность биологических факторов риска, неинфекционных заболеваний (артериальная гипертония, гиперхолестеринемия, гипергликемия, избыточная масса тела и ожирение);
- отсутствие условий для ведения здорового образа жизни;
- несвоевременное обращение населения за медицинской помощью;
- низкая профилактическая активность в работе первичного звена здравоохранения, направленная на своевременное выявление заболеваний, патологических состояний и факторов риска, их обуславливающих;
- несбалансированность коечного фонда по ряду профилей оказания ме-

дицинской помощи и недостаточно эффективное его использование;

- низкое развитие стационарзамещающих технологий;
- отсутствие четких индикаторов качества оказания медицинской помощи;
- отсутствие унификации оснащения медицинских организаций;
- недостаточная обеспеченность отрасли квалифицированными кадрами.

Приоритетами государственной политики в сфере здравоохранения в среднесрочном периоде являются: реализация мер, направленных на снижение смертности населения, прежде всего от основных причин смерти; профилактика, своевременное выявление и коррекция факторов риска неинфекционных заболеваний, а также диагностика и лечение на ранних стадиях заболеваний, которые обуславливают наибольший вклад в структуру смертности и инвалидизации населения; профилактика и своевременное выявление профессиональных заболеваний; снижение материнской и младенческой смертности, повышение уровня рождаемости.

В дальнейшем предусматривается распространение здорового образа жизни; внедрение инновационных технологий, решение проблемы кадрового обеспечения системы здравоохранения.

Планируется, что реализация Государственной программы РСО-Алания «Развитие здравоохранения Республики Северная Осетия-Алания на 2014–2020 годы» позволит улучшить демографическую ситуацию в республике, снизить смертность в трудоспособном возрасте, продолжить структурную и технологическую модернизацию здравоохранения; увеличить роль профилактики заболеваний и

сформировать здоровый образ жизни у населения.

Государственными органами власти осуществляется деятельность по созданию условий для развития государственно-частного партнерства.

Целью государственной политики в сфере здравоохранения является формирование системы, обеспечивающей доступность медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- обеспечение приоритета профилактики в сфере охраны здоровья и развитие первичной медико-санитарной помощи;
- повышение эффективности оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в т.ч. скорой специализированной медицинской помощи, медицинской эвакуации;
- повышение эффективности службы родовспоможения и детства;
- развитие медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения, в том числе детей;
- обеспечение медицинской помощью неизлечимых больных, в т.ч. детей;
- обеспечение системы здравоохранения квалифицированными и мотивированными кадрами;
- совершенствование лекарственного обеспечения, в т.ч. в амбулаторных условиях;
- развитие информатизации в здравоохранении;
- развитие государственно-частного партнерства;
- обеспечение системности организации охраны здоровья.

Для решения поставленных задач используются следующие целевые показатели (индикаторы):

- смертность от всех причин;
- младенческая смертность;
- материнская смертность;
- смертность от болезней системы кровообращения;

- смертность от дорожно-транспортных происшествий;

- смертность от новообразований (в том числе от злокачественных);

- смертность от туберкулеза;

- потребление алкогольной продукции (в перерасчете на абсолютный алкоголь);

- распространенность потребления табака среди взрослого населения;

- распространенность потребления табака среди детей и подростков;

- заболеваемость туберкулезом;

- ожидаемая продолжительность жизни при рождении;

- обеспеченность врачами;

- соотношения числа врачей и среднего медицинского персонала;

- средняя заработная плата врачей и работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющих медицинские услуги (обеспечивающих предоставление медицинских услуг);

- средняя заработная плата среднего медицинского (фармацевтического) персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг);

- средняя заработная плата младшего медицинского персонала (персонала, обеспечивающего условия для предоставления медицинских услуг).

На макроэкономическом уровне результатом реализации государственной политики станет стабилизация численности населения за счет повышения рождаемости, укрепления здоровья и увеличения продолжительности жизни населения.

В рамках Государственной программы РСО-Алания «Развитие здравоохранения Республики Северная Осетия-Алания на 2014-2020 годы» планируется достижение установленных значений целевых показателей (индикаторов), среди которых:

- снижение смертности от всех причин до 10,3 на 1000 населения республики;

- снижение материнской смертности до 8,4 случая на 100 тыс. родившихся живыми;

- снижение младенческой смертности до 8,8 на 1000 родившихся живыми;

- снижение смертности от болезней системы кровообращения до 646,2 на 100 тыс. населения;

- снижение смертности от дорожно-транспортных происшествий до 14,0 случаев на 100 тыс. населения;
  - снижение смертности от новообразований (в т.ч. от злокачественных) до 155,0 случаев на 100 тыс. населения;
  - снижение смертности от туберкулеза до 9,1 случая на 100 тыс. населения;
  - снижение потребления алкогольной продукции до 1,5 литра на душу населения в год;
  - снижение распространенности потребления табака среди взрослого населения до 38%;
  - снижение распространенности потребления табака среди детей и подростков до 1,0%;
  - снижение уровня заболеваемости туберкулезом до 43,0 случаев на 100 тыс. населения;
  - увеличение ожидаемой продолжительности жизни населения при рождении до 74,2 лет.
- В результате структурных преобразований в системе здравоохранения:
- показатель обеспеченности врачами будет приведен к уровню среднероссийского показателя – 57,5 на 10 тыс. населения;
  - соотношение числа врачей и среднего медицинского персонала составит 1:3;
  - средняя заработная плата врачей и работников медицинских организаций, имеющих высшее медицинское (фармацевтическое) или иное высшее образование, предоставляющих меди-

цинские услуги (обеспечивающих медицинские услуги), повысится до 200% от средней заработной платы в Республике Северная Осетия-Алания;

- средняя заработная плата среднего медицинского (фармацевтического) персонала (обеспечивающего условия для предоставления услуг) повысится до 100% от средней заработной платы в Республике Северная Осетия-Алания;

- средняя заработная плата младшего медицинского (фармацевтического) персонала (обеспечивающего условия для предоставления услуг), повысится до 100% от средней заработной платы в Республике Северная Осетия-Алания.

Программа реализуется в два этапа:

- первый этап: структурные преобразования в сфере здравоохранения – 2014–2015 годы;

- второй этап: развитие инновационного потенциала в здравоохранении – 2016–2020 годы.

Приведем обобщенную характеристику подпрограмм Государственная программа РСО-Алания «Развитие здравоохранения Республики Северная Осетия-Алания на 2014–2020 годы».

Финансирование Программы осуществляется за счет средств федерального бюджета, средств республиканского бюджета, территориального государственного внебюджетного фонда и иных внебюджетных источников.

Объем финансирования Программы составляет всего 102 869 752,70 тыс. рублей.

**Таблица №1. Обобщенная характеристика подпрограмм Государственная программа РСО-Алания «Развитие здравоохранения Республики Северная Осетия-Алания на 2014–2020 годы»[1].**

Наименование подпрограммы	Характеристика мероприятий
Подпрограмма 1 «Профилактика заболеваний и формирование здорового образа жизни. Развитие первичной медико-санитарной помощи»	1) развитие системы медицинской профилактики неинфекционных заболеваний и формирования здорового образа жизни, в том числе у детей. Профилактика развития зависимостей, включая сокращение потребления табака, алкоголя, наркотических средств и психоактивных веществ, в том числе у детей; 2) профилактика инфекционных заболеваний, включая иммунопрофилактику; 3) профилактика ВИЧ, вирусных гепатитов В и С; 4) развитие первичной медико-санитарной помощи, в т.ч. сельским жителям. Развитие системы раннего выявления заболеваний и патологических состояний и факторов риска их развития, включая проведение профилактических осмотров и диспансеризации населения, в т.ч. детей; 5) профилактика выращивания конопли на территории республики.

Наименование подпрограммы	Характеристика мероприятий
Подпрограмма 2 «Совершенствование оказания специализированной, включая высокотехнологичную, медицинской помощи, скорой, в том числе скорой специализированной, медицинской помощи, медицинской эвакуации»	1) Организация стационарной медицинской помощи; 2) развитие стационарзамещающих технологий; 3) совершенствование онкологической службы; 4) совершенствование медицинской помощи больным с сосудистыми заболеваниями; совершенствование противотуберкулезной службы; 5) обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью; 6) развитие службы скорой медицинской помощи, в том числе санитарной авиации; 7) совершенствование работы службы крови.
Подпрограмма 3 «Развитие государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения»	1) Строительство сосудистого центра на 120 коек в г. Владикавказ; 2) строительство диализного центра на 55 пациенто-мест в г. Владикавказ.
Подпрограмма 4 «Охрана здоровья матери и ребенка»	1) Совершенствование службы родовспоможения путем формирования эффективной трехуровневой системы оказания медицинской помощи и строительства перинатального центра; 2) создание системы раннего выявления и коррекции нарушений развития ребенка; выхаживание детей с экстремально низкой массой тела; 3) развитие специализированной медицинской помощи женщинам и детям; 4) совершенствование методов борьбы с вертикальной передачей ВИЧ от матери к плоду; 5) профилактика аборт, развитие центров медико-социальной поддержки беременных, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.
Подпрограмма 5 «Развитие медицинской реабилитации и санаторно-курортного лечения, в том числе детей»	1) Развитие медицинской реабилитации, в том числе для детей; 2) реализация межведомственных проектов, направленных на повышение доступности медицинской реабилитации населению за счет средств федерального бюджета и средств Территориального фонда ОМС; 3) обеспечение доступности и повышение удовлетворенности спроса на санаторно-курортное лечение граждан, имеющих право на предоставление государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг за счет средств федерального бюджета, обеспечение доступности и повышение удовлетворенности спроса детей, имеющих показания на санаторно-курортное лечение, за счет средств республиканского бюджета; 4) адаптация учреждений здравоохранения с целью обеспечения их доступности для инвалидов и маломобильных граждан.
Подпрограмма 6 «Оказание паллиативной помощи, в том числе детям»	1) Организация паллиативной помощи взрослым; 2) организация паллиативной помощи детям.
Подпрограмма 7 «Кадровое обеспечение системы здравоохранения»	1) Повышение квалификации и профессиональная переподготовка медицинских и фармацевтических работников; 2) повышение престижа профессии; социальная поддержка отдельных категорий медицинских работников; 3) кадровое обеспечение системы здравоохранения средним медицинским и фармацевтическим персоналом.

Наименование подпрограммы	Характеристика мероприятий
Подпрограмма 8 «Совершенствование системы лекарственного обеспечения, в том числе в амбулаторных условиях»	<p>1) Реализация межведомственных проектов, направленных на повышение доступности лекарственной помощи населению;</p> <p>2) обеспечение доступности и повышение удовлетворенности спроса на лекарственные препараты отдельных категорий граждан, имеющих право на предоставление государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг по рецептам, предъявленным гражданами в аптечные организации, за счет средств федерального бюджета;</p> <p>3) обеспечение доступности и повышение удовлетворенности спроса на лекарственные препараты, отпускаемые населению в соответствии с перечнем групп населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные препараты и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врача бесплатно и с 50-процентной скидкой за счет бюджета Республики Северная Осетия-Алания по рецептам, предъявленным гражданами в аптечные организации;</p> <p>4) удовлетворение спроса на лекарственные препараты, предназначенные для лечения больных злокачественными новообразованиями лимфоидной, кроветворной и родственных им тканей, гемофилией, муковисцидозом, гипопитарным нанизмом, болезнью Гоше, рассеянным склерозом, а также после трансплантации органов и (или) тканей;</p> <p>5) обеспечение пациентов с орфанными заболеваниями в соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 2011 года №323 – ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 года №403 «О порядке ведения Федерального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими орфанными заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, и его регионального сегмента»;</p> <p>6) удовлетворение спроса на лекарственные препараты, предназначенные для проведения специфической полихимиотерапии и поддерживающей терапии детям, страдающим онкогематологическими заболеваниями.</p>
Подпрограмма 9 «Развитие информатизации в здравоохранении»	<p>1) Создание регионального сегмента единой информационной системы в здравоохранении республики;</p> <p>2) автоматизация процессов формирования первичной медицинской документации в электронном виде;</p> <p>3) развитие телемедицины.</p>
Подпрограмма 10 «Совершенствование территориального планирования Республики Северная Осетия-Алания»	<p>1) Строительство медицинских организаций;</p> <p>2) реконструкция медицинских организаций;</p> <p>3) реформирование системы первичной медико-санитарной помощи.</p>
Подпрограмма 11 «Обеспечение создания условий для реализации Государственной программы»	<p>1) Реализация установленных полномочий (функций) Министерством здравоохранения Республики Северная Осетия-Алания;</p> <p>2) передача объектов муниципальной системы здравоохранения в собственность Республики Северная Осетия-Алания;</p> <p>3) реализация комплекса мер по проведению структурных преобразований в системе здравоохранения.</p>

При реализации Программы осуществляются меры, направленные на снижение последствий возможных рисков и повышение уровня достижения предусмотренных Программой результатов.

К рискам реализации Программы относятся.

1) Макроэкономические риски – возможность снижения темпов роста экономики, высокая инфляция.

2) Финансовые риски.

Отсутствие или недостаточное финансирование мероприятий в рамках программы может привести к снижению обеспеченности и качества оказываемой медицинской помощи населению. При этом целевые показатели проекта не будут достигнуты, демографические показатели могут измениться в отрицательную сторону.

Преодоление рисков может быть осуществлено путем сохранения устойчивого финансирования отрасли, а также дополнительными организационными мерами, направленными на преодоление данных рисков.

3) Организационные риски.

Уровень решения поставленных задач и достижение целевых показателей зависит не только от органов исполнительной власти Республики Северная Осетия-Алания, но и муниципальных образований, которые, каждый в рамках своей компетенции и приданных полномочий, осуществляют функции по охране здоровья.

Преодоление таких рисков может быть осуществлено путем усиления методической и кадровой работы в муниципальных образованиях, а также привязки оценки деятельности руководителей органов исполнительной власти республики и муниципальных образований к демографическим показателям и состоянию здоровья проживающего населения.

Методика оценки эффективности Программы учитывает необходимость проведения оценок:

– степени достижения целей и решения задач Программы;

– степени соответствия запланированному уровню затрат и эффективности использования средств республиканского бюджета;

– степени реализации мероприятий (достижения ожидаемых непосредственных результатов их реализации).

Оценка эффективности выполнения Программы:

– при высоком уровне эффективности – нижняя граница интервала значений показателя не может быть ниже 95% планового значения показателя на соответствующий год;

– при удовлетворительном уровне эффективности – нижняя граница интервала значений показателя не может быть ниже 75% планового значения показателя на соответствующий год.

Методика оценки эффективности государственной программы включает в себя следующие показатели.

1) Расчет фактического выполнения цели Программы:

а) применяется для показателей и индикаторов, у которых положительным результатом считается превышение фактического показателя против планового:

$$I_{ц} = \frac{I_{факт}}{I_{план}} - \times 100\%, \text{ где:}$$

$I_{факт}$  – фактическое значение индикатора,

$I_{план}$  – плановое значение индикатора;

б) применяется для показателей и индикаторов, у которых положительным результатом считается снижение фактического показателя против планового:

$$I_{ц} = \frac{I}{I_{факт} / I_{план}} - \times 100\%, \text{ где:}$$

$I_{факт}$  – фактическое значение индикатора,

$I_{план}$  – плановое значение индикатора.

2) Расчет выполнения задач Программы, необходимых для достижения цели (целей) реализации Программы:

– фактическое выполнение задачи Программы:

а) применяется для показателей и индикаторов, у которых положительным результатом считается превышение фактического показателя против планового:

$$I_{зад} = \frac{I_{факт}}{I_{план}} - \times 100\%, \text{ где:}$$

$I_{факт}$  – фактическое значение индикатора,

$I_{план}$  – плановое значение индикатора;

б) применяется для индикаторов, у которых положительным результатом считается снижение фактического показателя против планового:

$$I_{\text{зад}} = \frac{I}{I_{\text{факт}} / I_{\text{план}}} - \times 100\%, \text{ где:}$$

$I_{\text{факт}}$  – фактическое значение индикатора,

$I_{\text{план}}$  – плановое значение индикатора.

3) Среднее значение выполнения задач Программы:

$$I_n^{\text{зад}} = \frac{\text{SUM}}{n} - \times 100\%, \text{ где:}$$

$I_n^{\text{зад}}$  – значение выполнения задачи Программы;

$n$  – количество задач.

4) Интегральная оценка достижения цели Программы:

$$I_n^u = L_1 \times I_1^u + L_2 \times I_2^u + \dots + L_n \times I_n^u, \text{ где:}$$

$I_n^u$  – значение выполнения цели Программы;

$L_1, L_2, \dots, L_n$  – весовой коэффициент, присваиваемый каждой цели Программы. При этом суммарное значение весовых коэффициентов должно быть равно единице.

Среднее значение выполнения целей подпрограмм Программы будет являться расчетной оценкой выполнения цели Программы:

в случае если  $I_n^u \geq 90\%$ , цель реализации Программы выполняется;

в случае если  $I_n^u < 90\%$ , цель реализации Программы не выполняется.

5) Сравнение среднего значения выполнения цели Программы со средним значением выполнения задач Программы:

$I_n^u - I_n^{\text{зад}} \leq 10\%$  – показатели задач в полном объеме способствуют достижению целей государственной программы;

$I_n^u - I_n^{\text{зад}} \geq 10\%$  – показатели задач в полном объеме не способствуют достижению целей Программы[1].

Активная политика региональных властей в области здравоохранения в Республике Северная Осетия позволила добиться следующих результатов.

1. Увеличение продолжительности жизни. За 2016 год продолжительность

жизни увеличилась на 0,8 года, впервые достигла 75,5 лет, что на 3,5 года больше, чем в среднем по Российской Федерации.

2. В 2016 году зафиксирован положительный рост населения в 2620 человек, удалось сохранить на 262 жизни больше, по сравнению с предыдущим годом.

3. Снижение младенческой смертности, которая сократилась на 24%, достигнув исторического показателя 7,1. За первое полугодие 2017 года младенческая смертность в Осетии составляет 5,4. Для сравнения этот показатель в СКФО – 9,1.

4. Снижение смертности от болезни системы кровообращения сердца и злокачественных новообразований. Достигнуть прогресса в данной сфере удалось за счет комплексного подхода: организация сосудистого центра и взаимодействие с федеральной медицинской организацией – Бесланским федеральным медицинским центром, использование кардиопультов на базе Скорой помощи и центров расшифровки, которые созданы на базе бесланского центра и республиканской больницы, позволили снизить смертность от сердечнососудистых заболеваний. Со второго полугодия 2016 года организована маршрутизация пациентов с острым коронарным синдромом и острым нарушением мозгового кровообращения в учреждения соответствующего уровня. Все пациенты с инфарктом госпитализируются только в три учреждения: Моздокскую центральную районную больницу, медцентр Беслана и Республиканскую клиническую больницу. Пациенты с острыми нарушениями мозгового кровообращения госпитализируются в два лечебных учреждения – Моздокскую больницу, где действует хирургическое сосудистое отделение, и РКБ. Оба учреждения оснащены компьютерными томографами, что позволяет диагностировать эту патологию. Это позволило в два раза повысить долю больных с острым коронарным синдромом, которым выполнен тромболитический на госпитальном этапе с 12% в январе 2016 года до 26% в конце 2016 года. Соответственно, количество умерших от болезней системы кровообращения снизилось на 236 человек.

5. Сокращение ожидания времени приезда скорой помощи. В 2016 году за 20 минут карета Скорой помощи доезжала до места назначения в 85% случаев. Для сокращения времени приезда бригады скорой помощи до пациента при оказании помощи в экстренной форме организована передача в поликлинические учреждения неотложных вызовов. Таких вызовов передается до 100 в сутки, что и сделало возможным более быстрый приезд бригады скорой помощи, так как часть работы на себя взяла поликлиника и служба неотложной помощи. Таким образом, экстренные бригады со-

средоточились на тяжелых случаях, когда пациента необходимо эвакуировать. Отслеживать улучшения помогает контроль качества – анкетирование пациентов, обращавшихся в «Скорую помощь» (то есть после вызова скорой помощи сотрудники станции звонят и спрашивают, как прошел вызов, и удовлетворены ли они им. Если есть вопросы, отвечают на вопросы).

6. За первое полугодие 2017 года показатель смертности от злокачественных новообразований снизился до 123 на 100 тыс населения, достигнув, исторического минимума[2].

### Литература:

1. Государственная программа РСО-Алания «Развитие здравоохранения Республики Северная Осетия-Алания на 2014-2020 годы».
2. История болезней // <http://vladikavkaz.monavista.ru/news/81994/>

### Literature:

1. The state program of the Republic of North Ossetia-Alania «Development of health care of the Republic of North Ossetia-Alania for 2014-2020»
2. History of diseases // <http://vladikavkaz.monavista.ru/news/81994/>

## ПОЛИТИЧЕСКИЕ СЕТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

## POLITICAL NETWORKS IN PUBLIC ADMINISTRATION



Файль Мужипович Ибятов,  
кандидат исторических наук,  
доцент

Fail Muzhyrovich Ibyatov,  
Candidate of Historical Sciences, assistant  
professor



Айгуль Фаритовна Насырова,  
преподаватель истории и  
обществознания

Aigul Faritovna Nasyrova,  
teacher of history and social studies

**Аннотация:** Статья посвящена исследованию особенностей политических сетей в государственном управлении. Детально рассмотрены концептуальные основы образования и функционирования политических сетей, представлены их виды и формализованы факторы возникновения. Практические аспекты сетевого государственного управления проанализированы на примере ЕС.

**Abstract:** The article is devoted to the study of the features of political networks in public administration. The conceptual foundations of the formation and functioning of political networks are considered in detail, their types are presented and the factors of origin are formalized. Practical aspects of networked public administration are analyzed using the example of the EU.

**Ключевые слова:** Политика, сети, управление, ЕС, институт, общество.

**Keywords:** Politics, networks, management, EU, institution, society.

В условиях современных комплексных изменений в социальной, политической, экономической, научно-технической сферах, вызванных развитием глобализационных процессов, усилением взаимозависимости мира, все большее значение в государственном управлении приобретают акторы («третьего сектора») – многочисленные группы интересов, участвующих в формировании политической повестки дня, которые влияют (иногда кардинально) на принятие и реализацию политических решений.

Не подлежит сомнению тот факт, что современное политическое управление имеет уже мало общего с традиционным веберовским понятием иерархии или неоконсервативной идеи предоставления государственных услуг через частные рынки [1]. И хотя за государственную политику, направленную на обеспечение «общественного блага», по определению, отвечают органы государственной власти, в тоже время, сферы публичной политики, на сегодняшний день, трансформируются в определенный вид гибридных образований, которыми являются частные или общественные институты. Содержание этого процесса определяется тем, что общество больше не контролируется исключительно централизованными структурами: «В современном мире инструменты контроля рассеяны между множественностью различных акторов и их координация больше не является результатом «централизованного управления», а возникает в процессе целенаправленного взаимодействия отдельных субъектов» [2].

Теоретическим основанием расширения взаимодействия государства и

общества является теория политических сетей. Согласно этой теории, общество, культура и экономика являются продуктами отношений, основанных на взаимодействии и взаимозависимости [3]. Именно понятие политической сети сегодня используется в качестве научного инструмента для исследования синергии множества политических акторов, объединенных общим интересом, взаимозависимостью, добровольным сотрудничеством и равноправием.

Таким образом, актуальность выбранной темы исследования не подлежит сомнению.

Сетевые концепты активно исследуются учеными США и стран Европейского Союза, причем связи между организациями, даже более чем сами организации, оказались в центре внимания многих исследователей.

Так, основы указанного направления исследования составляют труды Дж. Ричардсона, Р. Родеса, Д. Марша. Теоретическим развитием сетевого подхода занимаются Т. Бюрцель, Л. О'Тул; эмпирический уровень представлен исследованиями Е. Кляйна и Дж. Коппеньяна. При этом в странах СНГ политическими сетями только начинают интересоваться отдельные ученые, к числу которых можно отнести Л. Сморгунова, С. Бирюкова, С. Барсукову, А. Шадрина и др.

Однако, несмотря на активные исследования политических сетей, большинство ученых делают акцент на правовых, политологических и социологических аспектах данной проблемы, оставляя без внимания важную государственно управленческую составляющую, в том числе влияние политико-управленческих сетей на государственное управление.

В результате, с учетом вышеизложенного, цель статьи можно определить следующим образом – рассмотреть теоретические и практические аспекты создания и функционирования политических сетей в государственном управлении.

Политические сети как объект изучения уже длительное время находятся в центре внимания ученых, однако определение содержания этой категории в научной литературе остается дискуссионным.

По мнению авторов, политическая сеть, являясь по сути моделью представительства, интересна, прежде всего, как механизм привлечения населения в процесс принятия политических решений и решения общественных проблем и как способ использования специфического вида ресурсов – социального капитала, который существенно влияет на динамику территориального развития.

В целом теория политических сетей основывается на нескольких допущениях. Согласно первому тезису, современные модели политического управления в основном являются неиерархическими. Действительно, спектр политических решений, которые формируются исключительно в системе государственных органов власти, довольно ограничен. Политическое управление предполагает взаимодействие и взаимозависимость между государственными и негосударственными субъектами, а также между различными видами публичных акторов, в том числе и в международной политике.

Во-вторых, для четкого понимания политических процессов их необходимо конкретизировать, потому что отношения между группами интересов и органами власти могут варьироваться в зависимости от сферы политики. В конце концов, перед тем, как политический порядок дня будет утвержден политическими деятелями, которые окончательно отвечают за результаты внедряемых решений, перечень вопросов для обсуждения формируется и уточняется в процессе переговоров между различными акторами, включая неправительственные. При этом политические сети могут определять вариативность опций принятия решений путем формирования их собственной среды, обеспечивая соответствие между политическими интересами, организационной структурой и экономическими целями.

Будучи способом социальной организации и управленческой технологии, политические сети могут принимать как институциональные, так и неинституциональные регулятивные формы. В первом случае они включены в легальные институциональные структуры правового регулирования отношений, регламентируемые действующим законодательством. Во втором случае они обусловлены морально-этическими и корпоративными нормами. При этом сети демонстрируют связь различных участников процесса государственного управления и их интересов, формирующихся в процессе решения проблем и (или) реализации государственно-управленческих программ (проектов).

Развитие политических сетей, их правовая институционализация в государственном управлении представляют собой форму социальной интеграции и эффективный метод выработки управленческих решений, основанных на учете интересов широкого круга лиц [4].

Потребность в сетевом управлении возникает при наличии комплексных общественных проблем, решение которых связано с высокой степенью неопределенности. Формирование сетевых структур в публичном управлении, как правило, обусловлено такими факторами:

- наличие сложных политических проблем, которые невозможно решить силами одного актора;
- потребность в скоординированных коллективных действиях многих участников;
- высокая степень неопределенности и рисков;
- относительно высокая взаимозависимость между акторами;
- существование сложной структуры взаимодействий (каждый участник является автономным, имеет собственное видение проблемы, пути ее решения и занимается удовлетворением собственных интересов);
- проблемы в налаживании взаимодействия, возникающие на основе конфликта ценностей участников сети;
- инновационные решения могут быть приняты только на основе взаимного доверия между участниками сети.

Таким образом, существование в политическом пространстве страны полити-

ческих сетей обусловлено закономерностями развития современного общества и потребностями системы государственного управления. Сетевую управленческую форму следует рассматривать как важное направление модернизации государственного управления, которое проявляется не столько в формировании новых организационных институтов на различных управленческих уровнях, сколько в становлении нового типа отношений, которые характеризуют процесс принятия и имплементации решений различными группами интересов.

Ключевой характеристикой сетей является отсутствие вертикальных или четко централизованных моделей создания решений. Если сеть имеет один узел/ядро – инициатора проблемы, то вокруг него объединяются другие акторы политико-управленческого процесса, которые принимают активное участие в разработке альтернативных вариантов решения проблемы и влияют на выработку конечного решения. Формирование двухъядерной сети предусматривает, что одна группа участников, объединенная вокруг определенного лидера или группы лидеров, противостоит другой группе участников по концептуальным вопросам в принятии решений [5].

Достаточно распространенной организационной сетевой формой является «сеть без лидеров», которая на самом деле формируется вокруг определенного количества «лидеров», рассеянных по сети. Они координируют свою деятельность без центрального управления или иерархии. В такой модели используются консультативные и консенсусные механизмы принятия решений. Однако общепризнанным недостатком этой формы является вероятность непринятия ни одного решения, прежде всего из-за нехватки центра тяжести. Кроме того, каждая конкретная сеть может встраиваться в другие сети. Помимо этого, необходимо принимать во внимание существование гибридных моделей, сочетающих черты сетей и иерархий.

Рассматривая более подробно практические аспекты использования концепции политических сетей, следует отметить, что политический сетевой анализ все чаще используется при исследовании политико-формируемых процессов в

структурах многоуровневого управления, в частности Европейского Союза. Становление сетевых структур в политико-административном пространстве ЕС происходит в рамках процесса изменения старой легалистско-бюрократической парадигмы государственного управления новой, в которой политические процессы формируются как результат взаимодействия различных кластеров, процедур и типов решений.

Управление ЕС на субструктурном уровне системы (в пространстве) и на конкретном этапе создания политики (во времени) можно рассматривать как конкуренцию между общинами и коалициями за руководство или контроль над политическими сетями. Такой формат управления трактуется как «сетевое управление» (*network governance*), в котором «политические акторы рассматривают решения проблемы как сущность политики, а приобретение политическим процессом определенной формы определяется существованием высокоорганизованных социальных субсистем» [6]. В этом аспекте развитие различных форм сетевого управления является не просто проявлением инициативы власти на местном и региональном уровнях, направленной на решение локальных задач. Это важный этап формирования структуры государственного и муниципального управления нового типа, которое имеет четкий межсекторальный характер и нацелено на усиление участия в процессах принятия решений различных акторов.

Таким образом, подводя итоги проведенному исследованию, можно сделать следующие выводы.

Распространение политических сетей в государственном управлении обусловлено снижением роли государственного суверенитета в системе современного международного порядка на фоне возрастания роли транснациональных корпораций, глобальных сетей сотрудничества групп интересов, трансграничной преступности и международных неправительственных организаций.

Принципы, которые развиваются в рамках теории политических сетей, предусматривают формирование новых моделей социальной организации общества, которые должны заменить собой технологически ориентированные мо-

дели, описывающие преимущественно индустриальные общества с бюрократической моделью управления. При этом сетевые принципы предусматривают реализацию в практике государственного и политического управления принципов децентрализации; функциональное

объединение участников управленческого процесса, в том числе и субъектов публичной власти; равный доступ к ресурсам и паритет участников процесса выработки, принятия и реализации государственно-политических решений, которые составляют основу публичной политики.

### Литература:

### Literature:

1. Носиков А.А. Интерфейсы взаимодействия политических сетей и политической реальности: границы возможностей // Тренды и управление. – 2017. – №2. – С. 1-8.
2. Blatter J. Beyond Hierarchies and Networks: Institutional Logics and Change in Transboundary Spaces / J. Blatter // Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions. – 2003. – Vol. 16, №4. – P. 503–526.
3. Носиков А.А. Политика в условиях нелинейной динамики: политические сети и диверсификация путей развития // Политика и общество. – 2017. – №4. – С. 45-53.
4. Абезгильдин Р.Р. Политические сети и синкретизм современной правовой культуры российского общества // Правовое государство: теория и практика. – 2016. – Т. 4. – №46. – С. 68-77.
5. Абдухалилов А.А. Перспективные направления исследования процессов государственного управления // Austrian Journal of Humanities and Social Sciences. – 2016. – №3-4. – С. 84-86.
6. Elizabeth Dubois The strategic opinion leader: personal influence and political networks in a hybrid media system // [Great Britain]: University of Oxford, 2015. – 115p.

1. Nosikov A. A. the interaction of political networking interface political reality: the limits of // trends and management. – 2017. – No. 2. – S. 1-8.
2. Blatter, J. beyond hierarchies and networks: institutional logic and Changes in transboundary spaces / Y. Blatter // Management: international Journal of policy, Administration and institutions. – 2003. . 16, No. 4. - P. 503-526.
3. Nosikov A. A. Policy in terms of speakers: political networks and the diversification of routes of development Policy and society. – 2017. – No. 4. – P. 45-53.
4. Abizgildin R. R. Political network is secret and modern the legal culture of Russian society // the state to prove: theory and practice. – 2016. – Т. 4. – No. 46. – P. 68-77.
5. Abduhalilov A. A. Prospects for research directions processes of public administration // Austrian journal of Humanities and social science. – 2016. - №3-4. – Pp. 84-86.
6. Elizabeth Dubois, the leader of the strategic opinions: personal influence and politics networks in a hybrid media system [UK]: Oxford University 2015. – 115p.

## ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ТРАНСФЕРТОВ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

## ASSESSMENT OF EFFICIENCY OF INTERBUDGETARY TRANSFERS IN THE FORMATION OF LOCAL BUDGETS



Михаил Николаевич Прокофьев,  
к.э.н., доцент, Финансовый университет  
при Правительстве Российской  
Федерации

Mikhail Prokofiev,  
Ph. D., associate Professor, Financial  
University the government of the Russian  
Federation

[mikaelprokoffiev@mail.ru](mailto:mikaelprokoffiev@mail.ru)



Каринэ Юрьевна Багратуни,  
к.э.н., доцент, Финансовый университет  
при Правительстве Российской  
Федерации

Karine Y. Bagratuni,  
Ph. D., associate Professor, Financial  
University when the Government

[kbagratuni@mail.ru](mailto:kbagratuni@mail.ru)

**Аннотация:** В статье проводится анализ динамики и структуры межбюджетных трансфертов в доходах местных бюджетов Московской области, а также оценка эффективности их предоставления. Для оценки эффективности распределения межбюджетных трансфертов были рассчитаны объемы средств, предоставленных в качестве различных межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям.

**Abstract:** The article analyzes the dynamics and structure of interbudgetary transfers in the incomes of local budgets of the Moscow region, as well as assesses the effectiveness of their provision. To estimate the efficiency of distribution of intergovernmental transfers, the amounts of funds provided as various interbudgetary transfers to municipalities were calculated.

**Ключевые слова:** Межбюджетные трансферты, оценка эффективности межбюджетных трансфертов, местные бюджеты.

**Keywords:** Interbudgetary transfers, assessment of the effectiveness of intergovernmental transfers, local budgets.

В современных условиях муниципальные бюджеты в РФ формируются преимущественно за счет межбюджетных трансфертов.<sup>1</sup> По итогам исполнения местных бюджетов в 2013–2015 гг. доля межбюджетных трансфертов в общем объеме доходов сохранялась на стабильно высоком уровне и составила 61%.

Структура доходов муниципальных образований Московской области представлена в таблице 1.

блей), а доходы в виде безвозмездных поступлений увеличились всего на 9% (11,1 млрд. рублей). Это говорит о том, что доля безвозмездных поступлений в доходах местных бюджетов Московской области имеет тенденцию к сокращению, если в 2012 году она составляла более 50%, то к 2015 уменьшилась до 46,1%. В структуре безвозмездных поступлений также наблюдаются значительные изменения. Объем дотаций сократился на

**Таблица 1. Доходы муниципальных образований Московской области за 2012-2015 гг. (в млрд. рублей).**

Показатели	2012	2013	2014	2015
Доходы (всего)	217,1	232,4	253,9	260,4
Непосредственно собственные доходы, в том числе	108,1	130,9	130,8	140,3
Налоговые доходы	78,4	99,6	95,4	107,7
Неналоговые доходы	29,7	31,3	35,4	32,6
Безвозмездные отчисления, в том числе	109	101,5	123,1	120,1
Дотации	5,5	5	4,7	2,48
Субсидии	37,8	36,67	31,49	29,5
Субвенции	62,2	57	83,78	85,6
Иные межбюджетные трансферты	3,39	2,77	3	2,5

Общий объем доходов муниципальных образований увеличился с 2012 по 2015 год на 16,5% (43 млрд. рублей), причем непосредственно собственные доходы муниципальных образований (налоговые доходы + неналоговые доходы) увеличились на 23% (32,2 млрд. ру-

блей) и составил 2,48 млрд. рублей к 2015 году. Субсидии и иные межбюджетные трансферты также уменьшились на 22% и 26,5% соответственно. В тоже время наблюдается значительный рост объемов субвенций – если в 2012 году они составляли 62,2 млрд рублей, то к 2015 году объем данных межбюджетных трансфертов увеличился на 27,3% и со-

<sup>1</sup> Левина В.В. Оценка эффективности распределения межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Финансы. 2015. № 2. С. 14.

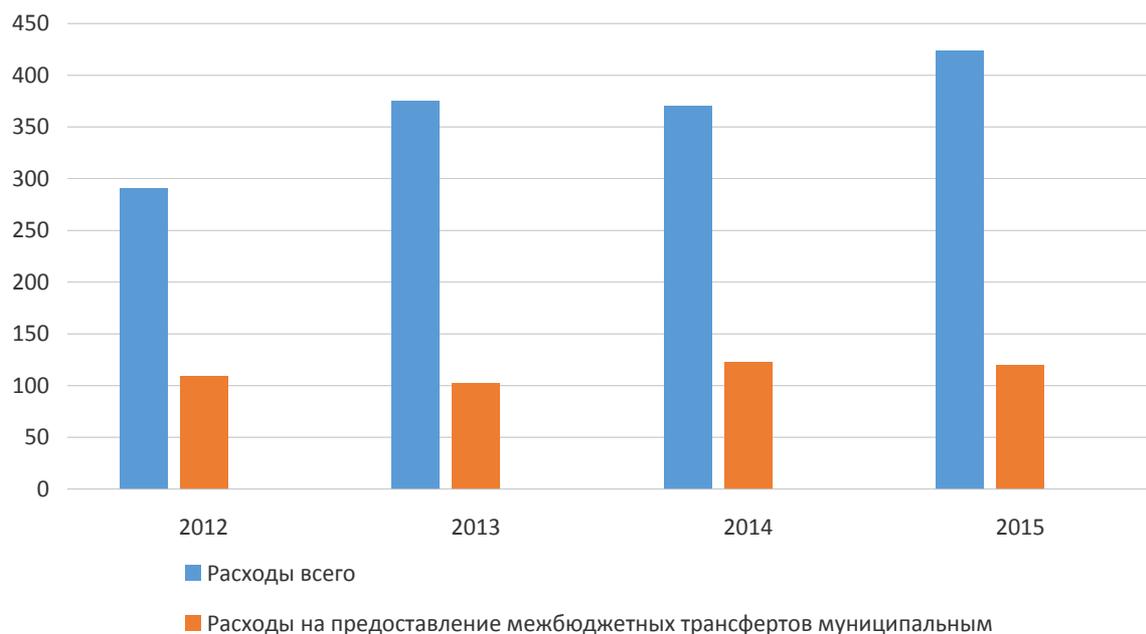


Рисунок 1. Расходы бюджета Московской области в 2012-2015 гг. (в млрд. рублей).

ставил 85,6 млрд. рублей. Если в 2012 году субвенции составляли 57% от всех безвозмездных отчислений бюджетам муниципальных образований Московской области, то к 2015 доля данных межбюджетных трансфертов составила 71,2% и 32,8% от всех доходов местных бюджетов. В тоже время доля остальных видов безвозмездных поступлений заметно сократилась, например, доля субсидий в общем объеме безвозмездных поступлений уменьшилась с 34,5% до 24,5%. Наблюдается «замещение» субвенциями остальных видов межбюджетных трансфертов. Данная тенденция имеет свои минусы, в частности вследствие того, что целевые трансферты составляют более 3/4 всех межбюджетных трансфертов, у муниципальных образований остается мало средств для выполнения собственных целей. Для решения данной проблемы стоит увеличить объемы дотаций.

На рисунке 1 отображены расходы бюджета Московской области в общем объеме и расходы на предоставление межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям из бюджета Московской области.

Можно отметить сокращение доли межбюджетных трансфертов в расходах бюджета Московской области. Тем не менее, в 2015 гг. более четверти всех

расходов бюджета составили межбюджетные трансферты.

Для оценки эффективности межбюджетных трансфертов в Московской области используем Порядок оценки эффективности предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований, разработанный в Тульской области.<sup>2</sup>

Комплексная оценка проводится следующим образом:

$$O_{ком} = 0,2 \times \Phi\Phi\Pi_{мрзо} + 0,5 \times \PhiСР + 0,25 \times \PhiК + 0,05 \times И, (1)$$

где:

$O_{ком}$  – комплексная оценка эффективности;

$\Phi\Phi\Pi_{мрзо}$  – оценка эффективности предоставления дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов);

$\PhiСР$  – оценка эффективности предоставления субсидий бюджетам муниципальных районов (городских округов);

$\PhiК$  – оценка эффективности предоставления субвенций местным бюджетам;

<sup>2</sup> Постановление Правительства Тульской области от 19.12.2012 № 728 «Об оценке эффективности предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета Тульской области бюджетам муниципальных образований» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://dfto.ru/www/doc/index.php?option=com\\_zoo&task=item&item\\_id=247&Itemid=107](http://dfto.ru/www/doc/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=247&Itemid=107).

*И* – оценка эффективности предоставления иных межбюджетных трансфертов.<sup>3</sup>

Используемый в регионе подход к оценке эффективности межбюджетных трансфертов не свободен от недостатков. Они связаны, в частности, с тем, что коэффициенты, характеризующие долю каждого вида межбюджетных трансфертов – фиксированы и не отражают реального вклада.

Исходя из этого применяемый подход предлагается усовершенствовать в следующих направлениях.

Во-первых, для агрегирования показателей эффективности по отдельным видам трансфертов в единый показатель предлагается использовать весовые коэффициенты, характеризующие долю каждого вида трансфертов в общей сумме средств, используемых для регулирования межбюджетных отношений, а не фиксированные коэффициенты. Последние не отражают реального вклада каждого вида трансфертов, а, следовательно, их значимость в системе межбюджетного регулирования. Например, в 2015 г. доля субсидий составила 0,25, а субвенций – 0,71 в общем объеме межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям, а весовые коэффициенты, содержащиеся в действующей методике, составляют 0,5 для субсидий и 0,25 для субвенций.

Во-вторых, следует выделить показатели, которые характеризуют эффективность реализации механизмов межбюджетного регулирования, что предполагает оценку эффективности используемых методик распределения трансфертов исходя из степени достижения целей межбюджетного регулирования, на которые ориентирован каждый из видов трансфертов. В частности, следует оценить эффективность бюджетного выравнивания, эффективность стимулирования муниципальных образований, эффективность софинансирования расходов и передачи полномочий между уровнями бюджетной системы. Отдельно следует рассматривать показатель, характеризующий бюджетную дисциплину в сфере регулирования межбюджетных отношений, учитывающий качество ор-

ганизации процедур предоставления трансфертов, своевременность утверждения и распределения сумм трансфертов между муниципальными образованиями, равномерность перечисления трансфертов, установление в формах отчетности о расходовании трансфертов показателей ожидаемых результатов их предоставления.

В-третьих, при анализе эффективности иных межбюджетных трансфертов предлагается отображать дотации на обеспечение сбалансированности местных бюджетов.

При оценке эффективности бюджетного выравнивания следует учитывать оба указанных вида дотаций, так как они ориентированы на реализацию выравнивающей функции регулирования межбюджетных отношений.

Существующий подход к бюджетному выравниванию имеет существенный недостаток, связанный с тем, что обеспеченность муниципальных образований доходами значительно отличается до и после распределения трансфертов. Муниципальные образования, являющиеся наиболее финансово обеспеченными по итогам зачисления в их бюджеты налоговых и неналоговых поступлений, после распределения трансфертов могут оказаться среди «аутсайдеров» по уровню бюджетных доходов на душу населения. Подобная ситуация сложилась в 2007–2009 г.<sup>4</sup> и сохраняется до настоящего времени. Так, в 2015 г. в Московской области в подавляющем большинстве случаев (25 из 27) муниципальные образования не сохраняют своих рангов (таблица 2).

В 2015 г. наиболее существенное снижение рангов произошло в отношении таких муниципальных образований, как Бронницы (с 1-го места до 10-го), Дубна (с 5-го до 22-го), Егорьевск (с 6-го до 19-го), а необоснованное увеличение рангов может быть проиллюстрировано примерами Лосино-Петровска (с 16-го места до 1-го) и Серпухова (с 27-го до 8-го).

Для повышения эффективности бюджетного выравнивания в системе регулирования межбюджетных отношений

<sup>3</sup> Левина В.В. Оценка эффективности распределения межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Финансы. 2015. № 2. С. 16.

<sup>4</sup> Грачев М.Н., Левина В.В. Политические факторы межбюджетного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2009. № 2. С. 54–60.

**Таблица 2. Ранги муниципальных образований Московской области до и после распределения межбюджетных трансфертов в 2015 г.**

№ п/п	Муниципальное образование (МО)	Налоговые и неналоговые доходы в расчете на одного жителя, руб.	Ранг МО по налоговым и неналоговым доходам	Доходы в расчете на одного жителя, руб.	Ранг МО по доходам (включая межбюджетные трансферты)
1	Бронницы	13 437,78	1	20 105,57	10
2	Дзержинский	12 784,09	2	28 374,17	2
3	Долгопрудный	11 138,34	3	20 338,62	9
4	Домодедово	10 092,44	4	26 125,44	3
5	Дубна	7381,43	5	16 464,41	22
6	Егорьевск	6744,91	6	17 377,91	19
7	Жуковский	6651,93	7	17 487,04	18
8	Звенигород	6626,57	8	22 740,65	6
9	Ивантеевка	6618,45	9	17 847,40	16
10	Кашира	6595,52	10	16 566,10	21
11	Коломна	6144,55	11	25 549,62	4
12	Королёв	5894,85	12	18 004,62	15
13	Котельники	5871,41	13	13 794,85	27
14	Красноармейск	5574,67	14	19 444,08	12
15	Лобня	5476,32	15	14 400,47	26
16	Лосино-Петровский	4985,46	16	32 302,36	1
17	Лыткарино	4956,55	17	23 204,08	5
18	Мытищи	4862,56	18	16 025,13	23
19	Озёры	4677,22	19	19 292,10	13
20	Орехово-Зуево	4137,02	20	18 814,99	14
21	Подольск	3923,45	21	19 482,31	11
22	Протвино	3812,62	22	17 770,03	17
23	Пушино	3769,93	23	17 254,89	20
24	Реутов	3731,10	24	15 900,59	24
25	Рошаль	3628,52	25	22 033,45	7
26	Серебряные Пруды	3500,94	26	15 424,03	25
27	Серпухов	3104,42	27	21 169,57	8

рекомендуется при применении бюджетного выравнивания ориентироваться на долю муниципальных образований, сохранивших ранги после распределения трансфертов.

Доля муниципальных образований, сохранивших ранги, после распределения межбюджетных трансфертов рассчитывается следующим образом:

$$D(мо) = MO_p / MO \quad (2)$$

Где  $MO_p$  – муниципальные образования, сохранившие ранги после распределения межбюджетных трансфертов;

$MO$  – общее количество муниципальных образований в субъекте.

$D(мо) = 1$  – максимальная эффективность бюджетного выравнивания,

$D(мо) = 0$  – соответственно, минимальная эффективность бюджетного выравнивания.

Оценку сохранения рангов муниципальных образований предлагается осуществлять, используя следующую формулу:

$$\frac{(D_{нал} + D_{нен})_j}{\chi_j} - \frac{(D_{нал} + D_{нен})_{j+1}}{\chi_{j+1}} \geq \frac{МБТ_{j+1}}{\chi_{j+1}} - \frac{МБТ_j}{\chi_j}, \quad (3)$$

где:  $D_{налj}$  – налоговые доходы бюджета j-го муниципального образования;

$D_{ненj}$  – неналоговые доходы бюджета j-го муниципального образования;

$\chi_j$  – численность населения j-го муниципального образования;

$МБТ_j$  – межбюджетные трансферты в бюджете j-го муниципального образования;

$j$  – ранг муниципального образования по итогам определения объема налоговых и неналоговых доходов бюджетов муниципальных образований в расчете на одного жителя.

За 2015 год общее количество городских округов и муниципальных районов, отраженных в таблице 2, которые сохранили ранги после получения межбюджетных трансфертов составило 2 из 27, то есть доля муниципальных образований ( $D_{mo}$ ) =  $2 / 27 = 0,074$ .

Можно сделать вывод о том, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности и дотации на обеспечение сбалансированности бюджета за 2015 год характеризуются низким уровнем эффективности. Следует пересмотреть подход к распределению дотаций на поддержку мер по обеспечению сбалансированности бюджетов – это позволит увеличить уровень эффективности регулирования межбюджетных отношений, так как будет сохранена заинтересованность местных властей в наращивании объемов налоговых и неналоговых доходов.

Для оценки эффективности субсидий и субвенций может быть использован действующий подход, предполагающий, что эффективность целевых трансфертов рассчитывается как соотношение суммы показателей оценки эффективности всех их видов, выделяемых муниципальным образованиям, и количества видов целевых трансфертов. При оценке эффективности для каждого вида субсидий учитываются своевременность их распределения, установление в долгосрочной целевой программе, а также формах отчетности об их расходовании результирующих показателей, наличие случаев нецелевого использования трансфертов, нарушений при представ-

лении отчетности об их использовании. При оценке эффективности субвенций в качестве показателей для определения эффективности каждого их вида анализируют отклонение фактически предоставленного объема субвенций от первоначально запланированного, наличие случаев нецелевого использования трансфертов. Кроме того, оценивается качество выполнения переданного полномочия на основе опросов населения.

Для оценки эффективности распределения межбюджетных трансфертов в целом были рассчитаны доли средств, предоставленных в качестве различных межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям (таблица 3). В рассматриваемом периоде преобладали субвенции, их объем превысил 59% всех межбюджетных трансфертов муниципальным образованиям.

Следует констатировать низкую эффективность предоставляемых межбюджетных трансфертов, и необходимость пересмотра ориентиров межбюджетного перераспределения средств.

Актуальность перехода к повышению эффективности предоставления межбюджетных трансфертов обусловлена следующими предпосылками: бюджетная обеспеченность муниципальных образований постепенно повышается, объем поступлений налоговых и неналоговых доходов увеличивается, устанавливаются прозрачные механизмы межбюджетного регулирования.

Предоставление средств из государственного бюджета не должно производиться без учета достижения конечных результатов, должна быть увязка между выделением средств из бюджета и удовлетворенностью населения качеством и количеством предоставляемых муниципальных услуг.

**Таблица 3. Комплексная оценка эффективности предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета Московской области за 2015 г.**

Наименование межбюджетных трансфертов	Доля в общем объеме МБТ	Показатель эффективности
Дотации, предоставляемые в целях бюджетного выравнивания	0,019	0,07
Субсидии	0,245	0,857
Субвенции	0,715	0,559
Иные межбюджетные трансферты	0,02	0,607
Комплексная оценка		0,62

Основными мероприятиями по повышению эффективности предоставления межбюджетных трансфертов являются:

1. Повышение эффективности выравнивания бюджетной обеспеченности.

2. Упорядочение софинансирования расходов муниципальных образований из бюджета (повышение эффективности, расширение бюджетной самостоятельности, достижение результатов), сокращение числа действующих субсидий, за исключением субсидий капитального характера и на поддержку приоритетных направлений расходов.

3. Закрепление показателей результативности предоставления субвенций при

передаче отдельных государственных полномочий на исполнение органам местного самоуправления и установление мер ответственности за их невыполнение.

4. Корректировка государственных программ с учетом оценки эффективности предоставления межбюджетных трансфертов.

5. Постоянная актуализация контроля за реализацией муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов и создание стимулирующих механизмов с учетом оценки их результативности.

### Литература:

### Literature:

1. Грачев М.Н., Левина В.В. Политические факторы межбюджетного регулирования на уровне субъекта Российской Федерации // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Политология. 2009. №2. С. 54–60.
2. Левина В.В. Оценка эффективности распределения межбюджетных трансфертов на региональном уровне // Финансы. 2015. №2. С. 14.
3. Левина В.В. Стратегическое управление межбюджетными трансфертами на региональном уровне // Региональная экономика: теория и практика. 2014. №17. С. 61–67.
4. Семкина О.С., Бутова В.Т. Использование программно-целевых методов в системе государственного управления и местного самоуправления // Управленческие науки в современном мире. 2015. Т. II. №1. С. 571–575.
5. Прокофьев М.Н., Багратуни К.Ю. Проблемы реализации межбюджетных отношений в Российской Федерации / В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного и муниципального управления. Сборник научных статей, подготовленный в рамках III международной научно-практической конференции. Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. 2016. С. 287–290.
6. Ермилов В.Г., Прокофьев М.Н., Абашилов Х.М.Ш. Финансирование муниципальных образовательных услуг // Экономика и предпринимательство. 2016. №1-1 (66-1). С. 415–421.
7. Прокофьев М.Н., Омаров Ш.М., Мусавуззов Р.Р., Магомаев Т.М. Предпосылки формирования евразийской геоэкономической зоны // Экономика и предпринимательство. 2014. №7 (48). С. 322–325.
8. Финансово-экономическое обеспечение национальных проектов / Науч. ред. К.И. Таксир. – М.: Финансы. 2006. – 500 с.
9. Стратегия управления финансами в регионе / под ред. Н.Г. Сычева, К.И. Таксира. – М.: Финансы, 2005. – 428 с.
10. Постановление Правительства Тульской области от 19.12.2012 №728 «Об оценке эффективности предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета Тульской области бюджетам муниципальных образований» [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://dfto.ru/www/doc/index.php?option=com\\_zoo&task=item&item\\_id=247&Itemid=107](http://dfto.ru/www/doc/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=247&Itemid=107).

1. Grachev M.N., Levina V.V. Political factors of interbudgetary regulation at the level of the subject of the Russian Federation // Bulletin of the Russian University of Peoples' Friendship. Series: Political science. 2009. № 2. P. 54 – 60.
2. Levina V.V. Evaluation of the efficiency of distribution of intergovernmental transfers at the regional level // Finance. 2015. № 2. P. 14.
3. Levina V.V. Strategic management of interbudgetary transfers at the regional level // Regional economy: theory and practice. 2014. № 17. P. 61 – 67.
4. Semkina OS, Butova VT Use of program-target methods in the system of state administration and local self-administration // Administrative sciences in the modern world. 2015. T. II. № 1. P. 571-575.
5. Prokofiev MN, Bagratuni K.Yu. Problems in the implementation of intergovernmental fiscal relations in the Russian Federation / In the collection: Actual problems and prospects for the development of state and municipal management, a collection of scientific articles prepared in the framework of the III International Scientific and Practical Conference. Financial University under the Government of the Russian Federation. 2016. pp. 287-290.
6. Ermilov VG, Prokofiev MN, Abashilov Kh.M.Sh. Financing of municipal educational services // Economics and Entrepreneurship. 2016. No. 1-1 (66-1). Pp. 415-421.
7. Prokofiev MN, Omarov Sh.M., Musavuzov RR, Magomaev T.M. Preconditions for the formation of the Eurasian geo-economic zone // Economics and Entrepreneurship. 2014. No. 7 (48). Pp. 322-325.
8. Financial and economic support of national projects / Nauch. Ed. KI
9. Strategy of financial management in the region / Ed. N. G. Sychova, K. I. Taksir. -M.: Finance, 2005. – 428 pp.
10. Decree of the Government of the Tula region of December 19, 2012, No. 728 «On assessing the effectiveness of providing intergovernmental transfers from the budget of the Tula region to municipal budgets» [Electronic resource]. Access mode: [http://dfto.ru/www/doc/index.php?option=com\\_zoo&task=item&item\\_id=247&Itemid=107](http://dfto.ru/www/doc/index.php?option=com_zoo&task=item&item_id=247&Itemid=107).

## ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОЙ СТАТУС МУНИЦИПАЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

## CIVIL LEGAL STATUS OF MUNICIPAL INSTITUTIONS



Станислав Павлович Степкин,  
доцент кафедры гражданско-  
правовых дисциплин Российского  
государственного социального  
университета, кандидат юридических  
наук

Stanislav Styopkin,  
associate Professor of civil disciplines of the  
Russian state social University, Ph.D. in Law

[stepkin.sciences@gmail.com](mailto:stepkin.sciences@gmail.com)

**Аннотация:** В данной статье рассматриваются особенности гражданско-правового статуса муниципальных бюджетных учреждений, создания, реорганизации и ликвидации данных субъектов. В статье подчеркивается сущность местного самоуправления и реализация вопросов местного значения муниципальным бюджетным учреждением, природа данных учреждений, которая имеет определенную специфику и двойственность.

**Abstract:** This article examines the characteristics of the civil status of municipal budgetary institutions, the creation, reorganization and liquidation of these entities. The article emphasizes the essence of local self-government and the implementation of local issues by the municipal budgetary institution, the nature of these institutions, which has a specific specifics and duality.

**Ключевые слова:** Местное самоуправление, муниципальное бюджетное учреждение, гражданско-правовой статус, создание муниципальных бюджетных учреждений, реорганизация муниципальных бюджетных учреждений, ликвидация муниципальных бюджетных учреждений, банкротство муниципальных бюджетных учреждений.

**Keywords:** Local self-government, municipal budgetary institution, civil status, establishment of municipal budgetary institutions, reorganization of municipal budgetary institutions, liquidation of municipal budgetary institutions, bankruptcy of municipal budgetary institutions.

Современный этап развития гражданского права характеризуется новыми теоретико-методологическими подходами, которые позволяют выявить и объективно оценить те или иные аспекты институтов, входящих в данную отрасль права. Актуальность обращения к проблеме гражданско-правового статуса муниципальных бюджетных учреждений обуславливается как многочисленными изменениями и дополнениями, принятыми в Гражданский кодекс Российской Федерации (далее по тексту – ГК РФ), так и развитием муниципальных учреждений.

Современные правовые основы, а также практика деятельности местного самоуправления показывают, что местное самоуправление является независимым от государственной власти институтом. В современных условиях развития вопрос гражданско-правового статуса является особенно сложным как с теоретико-методологической, так и с практической точки зрения, что обусловлено спецификой статуса.

Изменение нормативно-правового регулирования муниципальных учреждений напрямую взаимосвязано с практикой деятельности данных учреждений, поскольку изменения касаются как правового статуса в целом, так и затрагивают аспект имущественных отношений, вопросов совершения сделок, взаимоотношений муниципальных учреждений с иными субъектами гражданских и муниципальных правоотношений. При этом важное значение в свете обновления гражданского права имеют и вопросы регулирования гражданско-правовой ответственности. В условиях современного общества прослеживается тенденция к динамическому изменению гражданского законодательства. Учеными-цивиристами и практиками отмечается, что преобразуются целые блоки гражданско-правовых норм, регламентирующие ту или иную область гражданских правоотношений.

Правовой статус муниципальных учреждений имеет двоякую природу, с одной стороны, публично-правовую природу как институтов публично-властного характера, реализующих властные полномочия и имеющих, прежде всего, социальные цели, направленные на реализацию качества жизни конкретной территории.

С другой стороны, муниципальные учреждения имеют гражданско-правовой статус юридических лиц, что выражается в том, что муниципальные учреждения «участвуют в гражданском обороте в качестве самостоятельного субъекта гражданского права, наделенного полномочиями юридического лица, имеют право участвовать в обязательственных, вещных правоотношениях, быть истцами и ответчиками в суде» [8].

Самостоятельный характер функционирования местного самоуправления, его независимость закреплены в Конституции Российской Федерации, в которой прямо указывается на полномочие местного самоуправления в виде решения вопросов местного значения [6]. Каждое муниципальное образование обладает определенной спецификой исторического, социально-экономического, культурного развития, что отражается на выполнении органами местного самоуправления конкретных функций.

Органы местного самоуправления создаются и работают на основе принципа разделения властей, являются проводниками муниципальной политики. Администрация муниципального образования выполняет полномочия исполнительно-распорядительного органа, советы депутатов осуществляют представительные функции.

Муниципальное управление традиционно рассматривается как совокупность деятельности органов власти и населения, объектов и субъектов управления. Исходя из понимания основ муниципального управления, представляется важным придерживаться основ управления в целом. В частности, управленческая деятельность основана на воздействии субъекта на определенный объект. Если выделять общие признаки муниципального учреждения как субъекта гражданско-правового регулирования, то к таким признакам стоит отнести следующие.

Правовой статус муниципальных учреждений регулируется главой 4 ГК РФ, что предопределяет статус муниципального бюджетного учреждения как юридического лица со всеми правами и обязанностями вытекающими из этого статуса. Как разновидность юридических лиц муниципальные учреждения относятся к некоммерческим организациям, учре-

дителем которых являются публично-правовые образования.

Муниципальное бюджетное учреждение имеет и определенную специфику, связанную с особенностями муниципального статуса в уровнях властных полномочий и управления, финансовой основы и имущественных отношений, бюджетной природы данных субъектов. Вопросы создания, реорганизации и ликвидации муниципальных бюджетных учреждений регулируются специальным законодательством.

Муниципальные учреждения создаются особым способом волеизъявления муниципального образования. Особенностью муниципальных бюджетных учреждений является целевая направленность их деятельности, ориентированная на решение:

- 1) вопросов местного значения;
- 2) вопросов правового статуса органов местного самоуправления;
- 3) прав и обязанностей при осуществлении ими отдельных полномочий.

К основным полномочиям местного самоуправления в рамках их деятельности относятся:

- реализация социально-экономической политики территории;
- управление муниципальной собственностью;
- решение вопросов местного значения;
- удовлетворение потребностей населения, увеличение уровня жизни и др. [7; С. 65-68].

Согласно п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] предусматривается возможность создания муниципальных бюджетных учреждений для решения вопросов местного значения.

Особенностью создания муниципальных учреждений, их отличием от частных учреждений является, так сказать, коллективность данного процесса [10; С. 91-95]. То есть решение о создании принимает высший исполнительный орган, он же может инициировать данный процесс. В этом случае проект постановления согласовывается со структурным подразделением администрации, в ведомственном подчинении которого бу-

дет находиться бюджетное учреждение. Вместе с тем предложение о создании бюджетного муниципального учреждения может исходить и из соответствующего структурного подразделения администрации, в ведомственном подчинении которого в дальнейшем будет находиться созданное учреждение. Глава муниципального образования является ключевой «фигурой» муниципальной власти, осуществляющей исполнительно-распорядительные, координационные и контролирующие функции.

К компетенции главы муниципального образования относится:

- 1) формирование и исполнение местного бюджета;
- 2) разработка и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования;
- 3) управление муниципальной и иной переданной в управление муниципальному образованию собственностью;
- 4) осуществление отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта РФ.

Система бюджетных учреждений в России характеризуется непрерывным процессом оптимизации, который предполагает не только реорганизацию, объединение и разделение структур, но и ликвидацию. Причинами последней могут являться:

- 1) необходимость экономии бюджетного финансирования;
- 2) неспособность реализовать функционал, возложенный на организацию уставными задачами и правовыми актами;
- 3) отсутствие финансовой возможности осуществлять платежи по действующим кредитам или налоговым обязательствам;
- 4) наложение уголовной ответственности на юридическое лицо;
- 5) вынесение судебного решения о ликвидации муниципального учреждения по иным причинам.

Не секрет, что исполнение бюджета муниципального образования является важнейшим показателем эффективности решений, которые принимаются представительными органами

власти местного уровня, а исполняются непосредственно администрациями муниципальных образований.

К путям повышения эффективности управления в сфере организации муниципального управления необходимо отнести оптимизацию расходов местного бюджета и численности работников местного самоуправления, муниципальных учреждений и предприятий.

Гражданско-правовое регулирование реорганизации муниципальных бюджетных учреждений осуществляется на основе ст.ст. 58, 59 ГК РФ.

Наличие любого основания может явиться поводом для ликвидации структуры. Решение о закрытии муниципального учреждения – прерогатива органа власти, который является учредителем, или структуры, имеющей на это право. После вынесенного «вердикта» запускается непосредственно процесс закрытия, основными этапами которого являются следующие.

1. Формирование комиссионного органа, уполномоченного на проведение процедуры закрытия. Он может состоять из руководителей самого муниципального учреждения, сотрудников органа местного самоуправления, который выступает учредителем, а также структуры, которая отвечает за распределение бюджетного финансирования.

2. Подготовка ликвидационного баланса. Эту работу проводят члены комиссии, параллельно производя расчеты по всем долгам муниципального учреждения, устанавливая сроки оплаты всех сумм по имеющимся кредитам. Оформленный документ в обязательном порядке направляется для согласования учредителю.

3. Подача необходимого перечня документов в налоговую службу для внесения изменений в реестр юридических лиц.

4. Уведомление фондовых структур о закрытии муниципального учреждения. Эти действия производят специалисты налоговой службы в течение пяти дней с того момента, как организация была исключена из государственного реестра юрлиц. Именно этот срок является датой ликвидации организации.

Одним из аспектов изменения в области функционирования муниципальных бюджетных учреждений является банкрот-

ство. В научной литературе различают несколько подходов к понятию банкротства. Так, например, под банкротством понимается – своеобразный деликт, складываемый из двух элементов. Один из которых – несостоятельность, понятие гражданского права, другой – банкротское деяние [9, С. 146-149].

Первая характеристика состояния банкротства заложена в определение понятия – конкретные виды долгов, при наличии которых юридическое лицо может считаться несостоятельным. Второй важный признак – не всякая просрочка в погашении денежных обязательств свидетельствует о несостоятельности, а лишь та, что превышает установленный законом срок с даты, когда обязательства должны были быть исполнены.

Основным законодательным актом по вопросам банкротства является Федеральный закон от 26.10.2002 №127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» [4]. Это главный источник нормативной информации обо всех процедурах, признаках и последствиях банкротства. Закон определяет понятие банкротства следующим образом: несостоятельность – признание арбитражным судом неспособности лица в полном объеме удовлетворить требования по денежным обязательствам, о выплате выходных пособий или оплате труда, либо исполнить обязанность по уплате обязательных платежей (ст. 2). Каждая разновидность обязательств может стать самостоятельным основанием для возбуждения процесса банкротства в отношении организации.

Следует отметить, что ликвидация и банкротство не являются единым институтом. Нужно подчеркнуть, что процедура банкротства считается более радикальной мерой, и сопряжена с большими рисками нежелательных последствий для собственника предприятия. В свою очередь ликвидация юридических лиц может стать завершающим этапом банкротства или быть добровольной по решению учредителей. Это подчеркивается и судебной практикой, так например, «из материалов дела следует, что открытие лицевых счетов С. «Образовательный центр» производилось финансовым управлением администрации Сызранского района, и до настоящего времени имеет-

ся открытый лицевой счет. Несмотря на неоднократные разъяснения о порядке представления документов, истица обращалась ко всем ответчикам, третьим лицам ненадлежащим образом. Имея на руках вступившее в законную силу решение суда, обращалась к должнику с претензиями, чего в данном случае не требовалось».

В судебном решении было указано, что «должник является муниципальным учреждением, собственником имущества является Администрация муниципального района Сызранский. Ликвидация должника проводится не в связи с его банкротством, а в связи с изменением

системы организации и переподчинения образовательных учреждений – созданием новых объектов государственных бюджетных образовательных учреждений, не являющихся правопреемником муниципальных учреждений» [5].

На сегодняшний день, отмечая гражданско-правовой статус муниципальных бюджетных учреждений, стоит отметить недостаточность правового регулирования вопросов создания, реорганизации и ликвидации данных учреждений. В частности, имеется в виду необходимость встроения данных норм в ГК РФ, что позволит более четко определять правовой статус.

### Литература:

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета. 1993. 25 дек.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации часть 1. Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ (в ред. от 29.07.2017) // СЗ РФ 1994. № 32. Ст. 3301.
3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 30.10.2017) // СЗ РФ. 2003. № 40. ст. 3822.
4. Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О несостоятельности (банкротстве)» // СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.
5. Апелляционное определение Самарского областного суда от 22.04.2013 по делу № 33-3695/2013 // СПС КонсультантПлюс.
6. Акмалова А.А. Муниципальное право России: учебник. М., 2008.
7. Гафнер Д.И. Современные проблемы реализации функций местного самоуправления // Ростовский научный журнал. 2016. Т. 9. № 12.
8. Полотовская Е.Ю. Гражданско-правовой статус государственных (муниципальных) учреждений: автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 2014.
9. Русинов И.А. Некоторые особенности несостоятельности и банкротства по законодательству РФ и их применения в нормах уголовного права // Ученые записки Казанского юридического института МВД России. 2016. Т. 1. № 2 (2).
10. Усанова В.А. Некоторые аспекты создания муниципального бюджетного учреждения // Legal Concept. 2016. Т. 15. № 4 (33).

### Literature:

1. The Constitution of the Russian Federation // the Russian newspaper. 1993. Dec 25
2. The civil code of the Russian Federation part 1. Federal law of 30.11.1994 № 51-FZ (as amended on 29.07.2017) // Sz RF 1994. No. 32. article 3301.
3. Federal law of 06.10.2003 № 131-FZ "On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation" (as amended on 30.10.2017) // Sz the Russian Federation. 2003. No. 40. article 3822.
4. Federal law of 26.10.2002 № 127-FZ (as amended on 29.07.2017) "On insolvency (bankruptcy)" // Sz the Russian Federation. 2002. No. 43. article 4190.
5. The appellate decision of the Samara regional court dated 22.04.2013 in case No. 33-3695/2013 // ATP ConsultantPlus.
6. Akmalova A.A. Municipal the right of Russia: textbook. M., 2008.
7. Hafner D. I. the Modern problems of realization of local government functions // Rostov scientific journal. 2016. T.9. No. 12. S. 65-68.
8. Polotovskiy E.Y. Civil legal status of state (municipal) institutions: abstract of thesis on competition of a scientific degree of candidate of legal Sciences. M., 2014.
9. Rusinov I.A., Some peculiarities of insolvency and bankruptcy under Russian law and their application in the criminal law // Scientific notes of the Kazan law Institute of MIA Russia. 2016. Vol. 1. No. 2 (2). P. 146-149.
10. Usanova V.A. Some aspects of the creation of the municipal budget institution // Legal Concept. 2016. T. 15. No. 4 (33). S. 91-95.

## ДУАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ОБУЧЕНИЯ В СИСТЕМЕ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ ДЛЯ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

## DUAL MODEL OF TRAINING IN THE TRAINING SYSTEM FOR THE REAL SECTOR OF ECONOMICS



Т.В. Мезенцева,  
кандидат технических наук, доцент  
ФГБОУ ВО «Российский государственный  
университет им. А.Н. Косыгина»

Tatyana Mezentseva,  
candidate of technical Sciences, associate  
Professor Russian state University  
A.N. Kosygin

02taty@mail.ru



О.А. Петрина,  
кандидат экономических наук, доцент  
ФГБОУ ВО «Государственный университет  
управления»

Olga Petrina,  
candidate of economic Sciences, associate  
Professor State University of Management

petrina2007@mail.ru

**Аннотация:** В статье рассматриваются основные подходы к формированию дуальной модели обучения. Отмечается, что в современных условиях практико-ориентированное образование направлено на подготовку специалистов для реального сектора экономики.

**Abstract:** The main approaches to the formation of the dual model of training are considered in the article. It is noted that in modern conditions, practice-oriented education is aimed at training specialists for the real sector of the economy.

**Ключевые слова:** Дуальное обучение, практико-ориентированное профессиональное образование.

**Keywords:** Dual training, practical-oriented vocational education.

Высокий образовательный и профессиональный уровень подготовки человеческих ресурсов становится необходимым условием освоения новых технологий, требуемых для повышения качества продукции и ее конкурентоспособности на мировом рынке, развития интеллектуального потенциала нации, снижения социальной напряженности в обществе. В настоящее время одной из общепризнанных проблем в системе образования является несоответствие профессионального образования потребностям рынка труда и это касается как среднего профессионального образования, так и высшего. Нехватка качественных и современных практических знаний ограничивает возможности трудоустройства выпускников и одновременно уменьшает объем рынка квалифицированной рабочей силы, доступной для бизнеса и государственных структур. Несмотря на то, что учебными планами предусмотрены практики по получению первичных профессиональных умений и навыков, опыта профессиональной деятельности, производственная практика, следует констатировать, что зачастую они носят формальный характер, а их содержание и объем недостаточны для подготовки квалифицированных и востребованных специалистов.

Сегодня стоит задача разработать и внедрить такую модель образования, которая позволила бы готовить кадры с учетом реальных потребностей экономики для повышения инвестиционной привлекательности регионов. [4]

Одним из потенциальных способов решения проблемы практической подготовки, к которому в настоящее время

проявляется повышенное внимание как в России, так и других странах, является практико-ориентированная модель обучения (дуальная модель), предполагающая совместное участие вуза и предприятия в организации и осуществлении профессионального обучения.

Термин «дуальность» означает «двуединство, двойственность». Понятие «дуальная система» в педагогике впервые было использовано в ФРГ в середине 1960-х гг. для обозначения новой формы организации профессионального образования. И сегодня Германия является общепризнанным мировым лидером в разработке и применении концепции дуального обучения.

Дуальная система предполагает, что образовательный процесс осуществляется параллельно в учебном заведении, которое осуществляет теоретическую подготовку, и непосредственно на предприятии, которое обеспечивает возможности освоения необходимых профессиональных навыков внутри компании. По сути, дуальная система рассматривается как часть не столько образовательной, сколько экономической системы, поскольку именно компания предоставляет возможности обучения [11]. Тем не менее, дуальная система не является и исключительно системой профессиональной подготовки (VET) в виде специальных курсов, широко распространенных на Западе, являясь своего рода промежуточным образовательным форматом. При этом необходимо учитывать, что, хотя участие в дуальном обучении доступно для лиц с различным образовательным уровнем, эта система ориентирована, прежде всего, на выпускников школ, а рост

спроса на университетское образование в Германии уже привел к снижению числа обучающихся в рамках дуальной системы [11].

В развивающихся странах практико-ориентированная модель обучения рассматривается как одно из перспективных направлений повышения качества рабочей силы, прежде всего, в таких областях, как промышленные технологии, социальное обеспечение, торговля.

Принципы дуального образования получают распространение и в ряде стран бывшего СССР (Казахстан, Молдова, Украина). В Казахстане в 2014 году была принята дорожная карта развития дуального профессионального образования. К середине 2015 года по этой системе обучались более 14 тысяч студентов колледжей, которые проходили практическую подготовку более чем на 800 предприятиях. Специфической особенностью казахстанской модели является попытка ввести стопроцентное трудоустройство выпускников дуальной подготовки на предприятиях. [8]

К числу основных преимуществ дуальной системы принято относить:

- обеспечение рынка квалифицированной рабочей силой, владеющей современными технологиями и методами производства;

- более высокая мобильность рабочей силы;

- поддержание тесных связей образовательных институтов и бизнеса;

- более низкая стоимость подготовки кадров в сравнении с профессиональным образованием на базе учебных заведений;

- обеспечение трудоустройства среди молодежи, повышение конкурентоспособности обучающихся по программам дуального обучения;

- ускорение адаптации на рабочем месте;

- стимулирование профессионального развития преподавателей учебных заведений;

- рост мотивации обучающихся и, как следствие – более высокая результативность обучения [10; 12; 13].

Необходимо отметить, что у системы дуального обучения имеются и недостатки, которые необходимо учитывать при разработке соответствующих программ:

- узкая специализация, ограничение возможностей для последующего развития в новых областях знания, неспособность удовлетворить потребность в более престижном университетском образовании;

- зависимость образовательных возможностей от решения компаний, чувствительность к экономическим кризисам, которые могут приводить к сокращению учебных мест на предприятиях;

- ограниченность возможностей обучающегося в выборе направления и содержания программы обучения, возможностей персонализации образовательного процесса.

Структурная перестройка российской экономики предполагает не только расширение производства товаров и услуг, но и обеспечение конкурентоспособности на внутреннем и внешнем рынках, что требует системных преобразований в подготовке кадров рабочих и инженерных профессий в соответствии с отраслевой спецификой.

В России началом становления дуальной модели образования можно считать 14 ноября 2013 года, когда решением Наблюдательного совета под председательством Президента Российской Федерации Владимира Владимировича Путина был одобрен системный проект «Подготовка рабочих кадров, соответствующих требованиям высокотехнологичных отраслей промышленности, на основе дуального образования». Агентством стратегических инициатив (АСИ) была разработана дорожная карта реализации проекта. В рамках реализации дорожной карты создана Межведомственная рабочая группа, в состав которой вошли Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Федеральный институт развития образования. [6]

В настоящее время на территории Российской Федерации в пилотных регионах (Калужская, Волгоградская, Московская, Белгородская, Нижегородская, Ульяновская, Ярославская, Свердловская, Тамбовская и Самарская области,

Пермский и Красноярский край, Республика Татарстан) реализуется тринадцать системных проектов, в которых участвуют 150 образовательных организаций, 1100 предприятий, 13000 наставников и 57000 студентов. В пилотных регионах созданы коллегиальные органы управления проектом, разработаны нормативно-правовые документы для реализации проекта, при участии работодателей разработаны образовательные программы, квалификационные требования к выпускнику, произведено обновление материально-технической базы, проведено обучение производственного и педагогического персонала. В 19 федеральных государственных образовательных стандартах внесены изменения с целью увеличения практической составляющей реализации образовательных программ дуальной модели обучения. [6; 8]

Переход от традиционной системы среднего профессионального образования к практико-ориентированной предполагает формирование новых отношений между работодателями, образовательными организациями, региональными органами исполнительной власти в сфере образования. АСИ разработало региональную модель дуального образования, алгоритм реализации которой представлен на рисунке 1.

Координатор может быть назначен как со стороны главы региона, так и по инициативе бизнес-объединений.

Нормативно-правовая база, необходимая для внедрения дуальной модели образования полностью не сформирована и требует разработки документов на всех уровнях управления: федеральном, региональном и локальном.

В настоящее время реализуется план мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, созданию и модернизации высокопроизводительных рабочих мест (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9 июля 2014 г. №1250-р), разработан комплекс мер, направленных на совершенствование системы среднего профессионального образования (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 марта 2015 года №349-р) и план мероприятий, направленных на популяризацию рабочих и инженерных профессий (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 марта 2015 года №366-р). [1; 2; 3] В каждом пилотном регионе формируется пакет нормативных документов по реализации практико-ориентированной системы образования, не противоречащих федеральному законодательству.

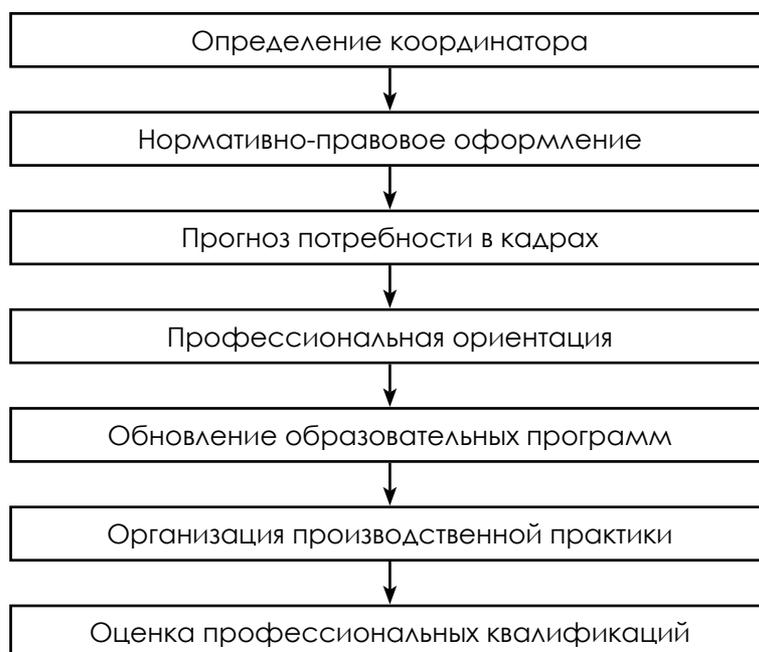


Рисунок 1. Общая схема реализации дуальной модели образования [6]

Прогноз региона в кадрах разрабатывается на среднесрочную и долгосрочную перспективу на основе анализа потребностей приоритетных отраслей экономики и формируется с учетом стратегии социально-экономического развития региона и данных, полученных от органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, муниципалитетов, объединений работодателей, предприятий. Процесс прогноза отраслевых и региональных потребностей в кадрах включает:

- анализ профессионально-квалификационной структуры подготовки кадров в регионе;
- анализ предложений работодателей;
- разработка консолидированного плана контрольных цифр приема по направлениям подготовки.

Система профессиональной ориентации должна опираться на результаты прогноза отраслевых и региональных потребностей в кадрах. В рамках профориентационной работы можно проводить конкурсы профессионального мастерства, выездные дни открытых дверей, профильное обучение школьников, предоставление информации о состоянии и перспективах рынка труда.

Одним из важнейших этапов при переходе на дуальную модель обучения является обновление основной профессиональной образовательной программы. В формировании новой программы должны участвовать и профессиональные образовательные организации, и предприятия-работодатели. В соответствии с новыми федеральными государственными образовательными стандартами до 30% содержания программы подготовки специалистов могут быть адаптированы к требованиям работодателей. Обновление основной профессиональной образовательной программы состоит из этапов:

- создание совместной Рабочей группы, состоящей из представителей предприятий-работодателей и представителей профессиональных образовательных организаций;
- сравнительный анализ национальных и корпоративных профессиональных стандартов предприятий-работодателей с федеральными государственными

образовательными стандартами среднего профессионального образования (ФГОС СПО);

- разработка процедур и средств оценки результатов обучения по программе;
- разработка структуры и содержания программы, удовлетворяющей требованиям ФГОС СПО, профессиональным стандартам и требованиям организаций-работодателей;
- разработка учебного плана и календарного графика, синхронизированного с деятельностью организаций-работодателей и их возможностями организации практики студентов на собственной площадке;
- экспертиза основной профессиональной образовательной программы с участием всех заинтересованных сторон. [6]

При дуальной модели обучения одним из важнейших этапов является организация производственной практики, которая проводится в производственных подразделениях предприятия. За каждым студентом закрепляется наставник – непосредственный организатор производственного обучения. В период практики предприятие обеспечивает студентов средствами обучения и расходными материалами.

Практико-ориентированная модель обучения меняет и основные подходы к оценке профессиональных квалификаций: в государственной итоговой аттестации обязательно участвуют работодатели; в государственную итоговую аттестацию включена практическая часть; оценку профессиональных квалификаций выпускники проходят добровольно; участие выпускников в чемпионатах по стандартам WorldSkills, как системе оценки качества подготовки.

Необходимо отметить, что несмотря на то, что дуальное обучение ориентировано, прежде всего, на совершенствование среднего специального образования, в России и на постсоветском пространстве эта концепция рассматривается и применительно к высшему образованию [9; 10]. Дуальное обучение является формой профессионального, практико-ориентированного образования, содержание которого сильно зависит от специфики конкретных отраслей и

даже предприятий, что находится в определенном противоречии с логикой нового закона об образовании, заменившего «высшее профессиональное образование» на более общее и универсальное «высшее образование».

Как пример, рассмотрим применимость концепции дуального обучения как формы социального партнерства вузовской системы образования и предприятий в конкретной отрасли – легкой промышленности, в частности – швейной и меховой отраслях. Можно назвать несколько факторов, ограничивающих возможности применения дуальной системы в области подготовки специалистов для российской швейной и меховой отрасли.

1. Поскольку дуальная система предполагает параллельное обучение на двух площадках (в вузе и на предприятии), ее реализация возможна только в тех городах, где уже имеется как профильный вуз, так и сильные предприятия. В наибольшей степени соответствующие условия сложились в трех регионах: Москве, Санкт-Петербурге и Иваново. В этих городах имеются как достаточно развитые промышленные предприятия отрасли, так и профильные вузы: Российский государственный университет им. А.Н. Косыгина (бывший Московский государственный университет дизайна и технологии), Санкт-Петербургский государственный университет промышленных технологий и дизайна, а также Ивановский государственный политехнический университет. Несмотря на то, что специалистов для швейной и меховой отрасли готовят и в ряде других вузов, в большинстве регионов существующая база может оказаться недостаточной для целей дуального обучения.

2. Низкий уровень конкурентоспособности российской легкой промышленности. Легкая промышленность относится к числу отраслей, вклад которых в ВВП страны неуклонно снижался в последние два десятилетия. Нехватка инвестиций, высокая степень изношенности оборудования, дефицит квалифицированных кадров, в том числе из-за низкой зарплаты, являются важнейшими системными проблемами отрасли. Низкая конкурентоспособность большинства предприятий снижает привлекательность профиль-

ного профессионального образования для обучающихся, а также ограничивает возможность предприятий инвестировать в обучение на своей базе.

3. Объем и содержание практических занятий, предусмотренных современными образовательными стандартами (ФГОС) совершенно недостаточны для реализации модели дуального обучения, которое предполагает, что приблизительно половина всего времени обучения осуществляется на предприятии. При этом высокий уровень регламентации не позволяет вузам формировать программы, которые позволили бы получить диплом о высшем образовании при реализации модели дуального обучения. Так, ФГОС по направлению бакалавриата 29.03.01 «Технология изделий легкой промышленности» предполагает прохождение практик в объеме 15-30 зачетных единиц, тогда как на основные (академические) модули отводится 204-216 з.е., то есть на порядок больше. Отчасти потребности системы дуального обучения могли бы решаться на уровне программ прикладного бакалавриата, однако даже они для данного направления предполагают всего 24-45 з.е. практик в противовес 189-207 з.е. академического обучения. Действующие стандарты, таким образом, являются важнейшим нормативным ограничителем для возможной реализации модели дуального обучения в рамках системы высшего образования.

4. Недостаточность методического и педагогического обеспечения дуального обучения как на уровне вузов, так и на уровне предприятий. В швейной и меховой отрасли основную роль играют малые и средние предприятия, которым сложнее создать условия, необходимые для дуального обучения и организовать методическое сопровождение. Преподаватели вузов, в свою очередь, ввиду большого объема учебной нагрузки, необходимости заниматься научной работой и других причин, не всегда владеют содержанием современных производственных технологий. [5; 7]

Несмотря на указанные проблемы, опыт ряда российских регионов показывает возможность введения элементов дуального обучения на основе договоров между вузами и предприятиями [9]. Однако подчеркнем ключевое отличие сло-

жившейся в России модели прохождения практики на основе договоров с предприятиями, которые зачастую носят формальный характер и отражают стремление вузов выполнять требования ФГОС, от дуальной системы, в которой предприятие само заинтересовано в организации обучения на своей базе, поскольку практиканты не просто формируют кадровый резерв, но фактически выполняют экономическую функцию, участвуя в производственном процессе.

Поэтому представляется, что, с учетом указанных проблем, развитие системы социального партнерства профильных вузов и предприятий легкой промышленности возможно на основе соблюдения ряда условий.

1. Определение точного перечня профессиональных компетенций, которые могут быть реализованы в формате дуального обучения в конкретном регионе, с учетом технологической базы предприятий. Важную роль в решении данной задачи могут сыграть отраслевые объединения.

2. Заключение трудовых договоров предприятий с практикантами на условиях частичной занятости, которые повысят мотивацию обучающихся и позволят предприятию вовлечь их не только в образовательную, но и в производственную деятельность. Образовательный процесс тем самым частично выводится за пределы ограничений, накладываемых ФГОС, и становится предметом отдельных договоров, заключаемых между вузом и предприятием.

3. Организационно-методическое обеспечение образовательного про-

цесса (календарное планирование и согласование графиков обучения, формализация знаний, разработка системы оценивания и др.) осуществляется преимущественно вузом, обладающим необходимыми компетенциями.

4. Активная роль региональных и муниципальных органов власти, которые могут выступать в роли посредников между предприятиями и вузами, частично финансировать процесс обучения, предоставлять льготы для предприятий, участвующих в программах дуального обучения.

Дуальное обучение является экспериментальным подходом для российской системы образования, являясь потенциально промежуточной формой между прикладным бакалавриатом и программами корпоративного обучения. Потребность в таких программах очевидна, особенно велика она в отраслях, страдающих от дефицита профессиональных кадров, таких как легкая промышленность. Важное значение для дальнейших перспектив дуального образования будут иметь фактические результаты и эффективность экспериментальных программ, разработанных и реализованных конкретными вузами и предприятиями.

Переход от традиционной к практико-ориентированной модели образования будет способствовать обеспечению баланса спроса и предложения на региональном рынке труда, эффективной подготовке кадров рабочих и инженерных профессий под конкретные технологические процессы предприятия, повышению инвестиционной привлекательности региона.

### Литература:

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 9.07.2014 №1250-р «Об утверждении плана мероприятий по обеспечению повышения производительности труда, создания и модернизации высокопроизводительных рабочих мест» // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3.03.2015 №349-р «Об утверждении комплекса мер, направленных на совершенствование системы среднего профессионального образования, на 2015-2020 годы» // СПС «КонсультантПлюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>

### Literature:

1. Ordinance of the Government of the Russian Federation of July 9, 2014 No. 1250-r "On approval of the plan of measures to ensure the increase of labor productivity, creation and modernization of high-performance jobs" // SPS "ConsultantPlus". Access mode: <http://www.consultant.ru>
2. Order of the Government of the Russian Federation No. 349-r of 03.03.2015 "On approval of a set of measures aimed at improving the system of secondary vocational education for 2015-2020" // SPS "ConsultantPlus". Access mode: <http://www.consultant.ru>
3. Order of the Government of the Russian Federation of March 5, 2015 No. 366-r "On the approval of the plan of measures aimed at popularization of

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 марта 2015 года №366-р «Об утверждении плана мероприятий, направленных на популяризацию рабочих и инженерных профессий» // СПС «Консультант-Плюс». Режим доступа: <http://www.consultant.ru>
4. Логачев Е.Н., Милькина И.В. Организационно-экономические и правовые основы взаимодействия бизнеса и государства/ Е.Н. Логачев, И.В. Милькина // Муниципальная академия. 2017. №1. С. 85-91.
5. Мезенцева Т.В. Возможность реализации дуальной подготовки кадров технических направлений в России / Т.В. Мезенцева // В книге: Актуальные проблемы управления – 2016: материалы 21-й международной научно-практической конференции. ФГБОУ ВО «Государственный университет управления». 2016. С.3-6.
6. Методические рекомендации по реализации дуальной модели подготовки высококвалифицированных рабочих кадров. [Электронный ресурс] – Материалы Агентства стратегических инициатив. – 2016. – Режим доступа: <http://asi.ru/staffing/dualeducation/>
7. Петрина, О.А., Мезенцева, Т.В. Концепция взаимодействия вуза и предприятия при организации дуального обучения / О.А. Петрина, Т.В. Мезенцева // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2017. №3. С.239-242.
8. Системный проект «Подготовка рабочих кадров, соответствующих требованиям высокотехнологических отраслей промышленности, на основе дуального образования. [Электронный ресурс] – Материалы Агентства стратегических инициатив. – 2017. – Режим доступа: <http://asi.ru/staffing/dualeducation/>
9. Терещенкова Е.В. Дуальное образование как инновационный формат системы высшего профессионального образования. / Е.В. Терещенкова, М. Бернхард // Вестник МГЭИ. – 2014г. – №1. – С.33-37.
10. Тешев В.А. Дуальное образование как фактор модернизации системы социального партнерства вузов и предприятий. / В.А. Тешев // Вестник АГУ. Серия 1: Регионоведение: философия, история, социология, юриспруденция, политология, культурология. – 2014. – №1. – С. 144-150.
11. Deissinger T. The German dual vocational education and training system as 'good practice'? / T. Deissinger // Local Economy. – 2015. – Vol. 30(5). – P. 557-567.
12. Koudahl P.D. Vocational education and training: dual education and economic crises / P.D. Koudahl // Procedia Social and Behavioral Sciences. – 2010. Vol. 9. – P. 1900-1905.
13. Zhao S., Liu G., Hou Q. The enlightenment of German higher education 'Dual System' to the China's high education system./ S. Zhao, G. Liu, Q. Hou // In: International Conference on Education Reform and Modern Management. – 2014. – P.75-78.
- workers and engineering professions" // SPS "ConsultantPlus". Access mode: <http://www.consultant.ru>
4. Logachev, EN, Milkina, I.V. Organizational and economic and legal basis for interaction between business and the state / E.N. Logachev, I.V. Milkina // The Municipal Academy. 2017. No. 1. P. 85-91.
5. Mezentseva, T.V. Possibility of dual training of technical personnel in Russia / T.B. Mezentseva // In the book: Actual problems of management - 2016: materials of the 21st international scientific and practical conference. FGBOU VO "State University of Management." 2016. С.3-6.
6. Methodological recommendations on the implementation of the dual model of training highly skilled workforce. [Electronic resource] - Materials of the Agency for Strategic Initiatives. - Access mode: <http://asi.ru/staffing/dualeducation/>
7. Petrina, OA, Mezentseva, T.V. The concept of interaction between the university and the enterprise when organizing dual training / O.A. Petrina, T.V. Mezentseva // Bulletin of the University (State University of Management). – 2017. №3. With 239-242.
8. System project "Training of workers who meet the requirements of high-tech industries, based on dual education. [Electronic resource] - Materials of the Agency for Strategic Initiatives. - Access mode: <http://asi.ru/staffing/dualeducation/>
9. Tereshchenkova, E.V. Dual education as an innovative format of the system of higher professional education. / E.V. Tereshchenkova, M. Bernhard // Bulletin of MGSE. - 2014. - №1. - P.33-37.
10. Teshev, V.A. Dual education as a factor of modernization of the system of social partnership of universities and enterprises. / V.A. Teshev // Bulletin of the ASU. Series 1: Regional studies: philosophy, history, sociology, jurisprudence, political science, culturology. - 2014. - No.1. - pp. 144-150.
11. Deissinger, T. The German dual vocational education and training system as 'good practice'? / T. Deissinger // Local Economy. – 2015. – Vol. 30(5). – P. 557-567.
12. Koudahl, P.D. Vocational education and training: dual education and economic crises / P.D. Koudahl // Procedia Social and Behavioral Sciences. – 2010. Vol. 9. – P. 1900-1905.
13. Zhao S., Liu G., Hou Q. The enlightenment of German higher education 'Dual System' to the China's high education system./ S. Zhao, G. Liu, Q. Hou // In: International Conference on Education Reform and Modern Management. – 2014. – P.75-78.

## МОНЕТАРНЫЕ ПРАВИЛА ТАРГЕТИРОВАНИЯ: СМЕНА ПАРАДИГМЫ\*

## RULE OF MONETARY TARGETING: PARADIGM SHIFT



Наталья Александровна Екимова,  
кандидат экономических наук, доцент,  
ведущий научный сотрудник центра  
макрэкономических исследований  
Финансового университета при  
Правительстве РФ

Nataly Ekimova,  
PhD of Economics, Associate Professor,  
leading researcher of the Center for  
Macroeconomic Research of the Financial  
University under the Government of the of  
the Russian Federation

**Аннотация:** В статье рассмотрены существующие на сегодняшний день монетарные режимы и соответствующие им монетарные правила, разработанные для повышения эффективности денежно-кредитной политики центральных монетарных ведомств. Показаны их преимущества и недостатки. Делается вывод, что использование центральными банками монетарных правил и различных режимов таргетирования привело к более общей регулятивной концепции – макропруденциальной политике, в рамках которой используются пруденциальные инструменты (т.е. монетарные нормативы) для снижения системного риска в финансовом секторе и в экономике.

**Abstract:** The existing monetary regimes and their corresponding monetary rules designed to improve the effectiveness of monetary policy of the Central monetary authorities are considered in the article. Their benefits and disadvantages are shown. It is concluded that the use of Central banks monetary rules and different modes of targeting have led to a concept of macroprudential policy, which are using prudential instruments (monetary standards) to reduce systemic risk in the financial sector and in the economy.

**Ключевые слова:** Денежно-кредитная политика, монетарный режим, монетарные правила, таргетирование, макропруденциальная политика.

**Keywords:** Monetary policy, monetary regime, monetary rules, targeting, macroprudential policy.

\*Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Правительства РФ Финансового университета на 2107 год (проект АААА-А17-117060110148-8).

**1. Введение.** В своей конечной цели монетарная политика любого государства ориентирована на достижение устойчивого развития экономики. Однако выбор монетарного режима во многом зависит от целевого показателя, на который ориентируются в своей деятельности монетарные органы власти, а также от тактики достижения поставленной цели. В связи с последним принято говорить об активной и пассивной денежно-кредитной политике. Сторонники первой выступают за активное вмешательство государства в экономические процессы, приверженцы второй считают, что вмешательство государства должно быть опосредованным – через механизм ДКП, когда центральный банк берет на себя определенные обязательства и действует в соответствии с определенными правилами монетарной политики (Monetary Policy Rules, далее – MPR) или просто монетарными правилами (МП).

В настоящее время принято говорить о следующих режимах монетарной политики, каждому из которых соответствуют определенные МП: таргетирование валютного курса; денежное таргетирование; инфляционное таргетирование; ДКП без явного номинального якоря.

**2. Валютное таргетирование.** Исторический процесс формирования правил ДКП происходил на протяжении нескольких столетий [1]. Одним из самых первых MPR принято считать правило фиксированного валютного курса (правило конвертируемости), которое уходит своими корнями в XVII век, в эпоху металлических денежных стандартов и первых эмиссионных банков. Это правило легло в основу режима валютного таргетирования. Примером такого правила является правило Палмера (Palmer rule).<sup>1</sup> Сущность проводимой в этом случае политики заключается в поддержании стабильности валютного курса путем либо жесткой фиксации его величины («валютный якорь»), либо установления «валютного коридора», либо абсолютной привязки денежной массы в стране к валютным резервам (так называемое «валютное правление») [2]. Изначально стоимость национальной валюты привязывалась к золоту или

серебру (до 30-х гг. XIX века), затем – к стоимости валюты других стран. Данная политика характерна для развивающихся стран и на разных этапах реформ использовалась такими государствами, как Мексика, Польша, Чили, Венгрия, Россия и др.

К преимуществам проведения данной политики относят, во-первых, относительную простоту ее осуществления, прозрачность и доступность в понимании для населения, что в свою очередь лучше влияет на инфляционные ожидания, во-вторых, возможность сдерживать и контролировать внутреннюю инфляцию, в-третьих, валютное регулирование позволяет влиять на экономику страны, не попадая при этом под существенное влияние структурных и институциональных сдвигов в экономике.

Тем не менее, данному режиму присущи и существенные недостатки, связанные, во-первых, с потерей независимости ДКП, приводящей, в том числе, к возникновению макроэкономических диспропорций, росту безработицы, снижению темпов экономического роста и др. Во-вторых, в долгосрочной перспективе таргетирование валютного курса может способствовать накоплению инфляционного потенциала и финансовой дестабилизации экономики с вытекающей из этого возможностью возникновения валютного и банковского кризиса. В-третьих, данный режим способствует обесцениванию национальной валюты, следствием чего в долгосрочной перспективе может быть снижение инвестиционной и экономической активности.

Вследствие вышесказанного на определенном этапе развития страны стараются перейти к более гибкому режиму ДКП, способствующему повышению независимости государства и стабильности его экономики.

**3. Режим денежного таргетирования.** Данный режим, получивший широкое распространение в развитых странах (Германия, Швейцария, Япония, Канада и др.) в 1973 году после распада Бреттон-Вудской системы, предполагает для достижения стабильности цен использование денежных агрегатов в качестве целевых ориентиров. Сторонники данного режима (монетаристы) исходят из

<sup>1</sup> Названо в честь Д.Х.Палмера (Palmer), руководившего Банком Англии в 1830–1832 гг.

того, что темп инфляции определяется приростом денежной массы: в случае превышения темпа инфляции некоего нормативного значения уровень денежного агрегата превысит целевой ориентир. Сокращение роста денежной массы в перспективе приведет к восстановлению темпа инфляции [3].

Наибольшую популярность в качестве определяющего данный режим МП получило правило Фридмана (Friedman rule) – правило постоянного темпа прироста денежной массы. Сущность этого правила, по мнению М.Фридмана (Friedman), заключается в том, что проводимая государством ДКП должна быть ориентирована на достижение равновесия между предложением денег и спросом на них путем установления некоего соотношения между темпом роста денег в обращении, приростом цен и ВВП. Фактически рост денежной массы должен соответствовать темпу роста ВВП и составлять порядка 2–5%. «Оптимальное количество денег», согласно правилу Фридмана, должно обеспечивать такие темпы изменения цен, при которых процентная ставка равнялась бы нулю [1].

В последующие годы правило Фридмана получило свое распространение в целом ряде других МП, наиболее популярным из которых стало правило МакКаллума (McCallum rule).<sup>2</sup> Отличие данного правила от трактовки Фридмана заключается в наличии некоей константы, учитывающей отклонение номинального ВВП от его потенциального значения и определяющей деловую активность.

К числу достоинств данного режима относится возможность проведения центральным банком независимой монетарной политики и оперативного реагирования на внутренние проблемы в экономике. В то же время самым существенным его недостатком является высокая волатильность связи между ключевыми показателями, что делает достижение поставленных ориентиров практически невозможным.

В настоящее время мировые лидеры отказались от политики денежного таргетирования и рассматривают денежные агрегаты только в качестве индикативных показателей.

<sup>2</sup> Разработано Б. МакКаллумом (McCallum) в 1988 г.

#### 4. Инфляционное таргетирование.

Таким образом, в 90-х гг. XX века мировое сообщество столкнулось с необходимостью поиска нового режима регулирования финансового рынка, которым стало инфляционное таргетирование, подразумевающее поддержание стабильности цен путем регулирования процентной ставки.

В начале XX века МП, определявшим режим инфляционного таргетирования, было «правило процентной ставки»,<sup>3</sup> сущность которого заключается в регулировании центральным банком процентной ставки в зависимости от динамики инфляции: процентная ставка остается неизменной при неизменности цен, повышается – при их повышении, понижается – при их понижении.

В 1992 г. Ч. Гудхарт (Goodhart) предложил иное правило, согласно которому предусматривается больший рост процентных ставок по сравнению с темпами роста инфляции (1). Так, при нулевой инфляции предусматривается 3-процентная ставка, а при ее росте на 1% темп роста процентной ставки должен составлять 1,5% [4]:

$$i = 0,03 + 1,5(\pi_t - \pi_t^-) \quad (1)$$

где  $i$  – номинальная процентная ставка;  $\pi_t$  – уровень инфляции в период времени  $t$ ;  $\pi_t^-$  – желаемый уровень инфляции.

Практически одновременно с правилом Гудхарта профессор Стэнфордского университета Дж.Тэйлор (Taylor) предложил свое МП, получившее наибольшее распространение и популярность. Правило Тэйлора заключается в том, что при определении ключевой процентной ставки необходимо учитывать не только равновесное значение реальной процентной ставки и темп инфляции, но и переменные гэпа (разрыва) инфляции и ВВП (2). Дж. Тэйлор сформулировал простое для регулятора и понятное для широких масс правило реакции центрального банка на шоки, возникающие в экономике.

$$i_t = \pi_t + r_t^- + a_x(\pi_t - \pi_t^-) + a_y \left( \frac{y_t - y_t^-}{y_t^-} \right) \quad (2)$$

<sup>3</sup> Предложено в 1898 году шведским экономистом К. Вискелем (Wicksell)

где  $i_t$  – краткосрочная номинальная ставка;  $\pi_t$  – уровень инфляции в период времени  $t$ ;  $r_t^-$  – предполагаемый уровень реальной процентной ставки;  $\pi_t^-$  – желаемый уровень инфляции;  $y_t$  – фактический выпуск (ВВП);  $y_t^-$  – потенциальный ВВП;  $a_x$  и  $a_y$  – параметры чувствительности.

Согласно правилу Тэйлора в условиях равновесия (когда инфляция не превышает свое целевое значение,<sup>4</sup> а выпуск соответствует уровню полной занятости) реальная процентная ставка должна равняться 2%. В случае «перегрева» экономики политика центрального банка должна быть направлена на повышение процентной ставки, и наоборот. При этом большее значение Тэйлор придает изменениям цен, чем ВВП, считая гэп ВВП индикатором будущей инфляции [1]. Согласно принципу Тэйлора рост инфляции на 1% должен приводить к большему росту процентной ставки (более чем на 1%).

Несмотря на многие достоинства этого правила (стабилизационные свойства, простота, доступность, полезность при анализе истории монетарной политики и др.), оно обладает целым рядом недостатков, основными из которых являются информационная ограниченность (противники подхода считают, что необходимо при анализе использовать более разнородную экономическую статистику – денежные агрегаты, валютный курс, бюджетные показатели и др.) и наличие различных интерпретаций МП (разные методы оценки могут приводить к различным рекомендациям в отношении процентной ставки). Указанные недостатки привели к тому, что несмотря на свою популярность, правило Тэйлора, во-первых, не является приоритетным в работе центральных банков (наряду с ним используются более сложные экономические модели), а во-вторых, получило свое дальнейшее развитие (имеется достаточно большое количество его модификаций).

Так, в 1993 году Д. Хендерсон (Henderson) и У. МакКиббин (McKibbin) предложили несколько иную спецификацию правила Тэйлора, изменив степень влияния показателей гэпа ВВП и ин-

фляции на значение процентной ставки (правило Хендерсона-МакКиббина).

В конце 90-х гг. Дж. Джудд (Judd) и Г. Рудебуш (Rudebusch) ввели дополнительный целевой ориентир – желаемый уровень ставки по федеральным фондам, который определяется в соответствии с классическим правилом Тэйлора и в свою очередь влияет на базовую процентную ставку (3, 4) [4]:

$$i_t = (1 - p_1)\bar{i}_t + p_1 i_{t-1} + p_2(i_{t-1} - i_{t-2}) \quad (3)$$

$$\bar{i}_t = \bar{i} + \varphi_\pi(\pi_t - \pi_t^-) + \varphi_y(y_t - y_{t-1}) \quad (4)$$

где  $i_t$  – краткосрочная номинальная ставка;  $\bar{i}_t$  – желаемый уровень ставки по федеральным фондам;  $\pi_t$  – уровень инфляции в период времени  $t$ ;  $\pi_t^-$  – желаемый уровень инфляции;  $y_t$  – фактический выпуск (ВВП);  $\varphi$  и  $p$  – параметры чувствительности.

В 1997 году Р. Клариды (Clarida), Х. Гали (Gali) и М. Гертлер (Gertler) предложили в качестве инструмента ДКП использовать краткосрочную номинальную процентную ставку, значение которой зависит от ожидаемых отклонений основных макроэкономических переменных от их целевых значений (5) (правило Клариды-Гали-Гертлера). Данное МП позволяет центральным банкам учитывать различные экономические факторы (обменный курс, денежную массу и др.).

$$i_t^- = \bar{i} + \beta(E[\pi_{t+n} | \Omega_t] - \pi^-) + \gamma(E[y_t | \Omega_t] - y^-) \quad (5)$$

где  $\bar{i}$  – долгосрочная номинальная процентная ставка;  $\pi_{t+n}$  – инфляция за период  $t \div (t+n)$ ;  $\Omega_t$  – множество информации, доступной центральному банку в момент времени  $t$ ;  $y_t$  – реальный выпуск; и  $\pi^-$  –  $y^-$  – целевые значения показателей инфляции и выпуска;  $E[\ ]$  – оператор ожидания.

Обобщенную формулу классической модели Тэйлора предложил Атанасиос Орфанидес (Orphanides), заменивший гэп ВВП на разницу между фактическим и потенциальным выпуском (правило Орфанидеса).

Классическое правило Тэйлора характерно для стран с закрытой экономикой, в то время как в странах с открытой экономикой (Канада, Швеция, Новая Зеландия и др.) применяются иные МП,

<sup>4</sup> Определено Дж.Тэйлором (Taylor) в 2%

типичным примером которых являются индексы денежно-кредитного давления (Indices of monetary pressure). Их отличительной чертой является комбинация переменных валютного курса и процентной ставки. Наибольшую известность получили правило Болла и Индекс монетарной конъюнктуры (Monetary Condition Index, MCI), разработанный в начале 90-х гг. специалистами Банка Канады. Индекс MCI рассчитывается как среднее значение изменений валютного курса и процентной ставки (6):

$$MCI = A_r(r_t - r_b) + A_s(q_t - q_b) \quad (6)$$

где  $r_t$  – реальная краткосрочная процентная ставка в момент времени  $t$ ;  $q_t$  – логарифм реального валютного курса в момент времени  $t$ ;  $r_b$  и  $q_b$  – значения показателей процентной ставки и валютного курса в базовом периоде.

На практике показатель MCI зачастую используется не только как правило ДКП, но и в качестве ее операционной цели (когда устанавливается некое значение индекса, отражающее равновесное сочетание валютного курса и процентной ставки) и информационного показателя состояния экономики. Диагностические функции индекса MCI будут рассмотрены в следующем параграфе.

В настоящее время режим инфляционного таргетирования действует в 38 странах мира, включая страны еврозоны.<sup>5</sup> Тем не менее, все больше стран заявляет о формировании гибридных режимов, объединяющих в себе ключевые моменты классических режимов ДКП. Так, например, поддержание ценовой стабильности, способствующей экономическому росту, созданию рабочих мест и обеспечению социальной сплоченности в странах ЕС – главная задача, на решение которой направлена деятельность Европейского центрального банка (ЕЦБ) [5]. Исходя из этой цели определяется стратегия ДКП ЕЦБ, в основе которой лежит сочетание режимов монетарного и инфляционного таргетирования [6]. Первый представляет собой монетарный анализ, предназначенный для оценки эф-

фективности ДКП с помощью денежных агрегатов. Ключевым показателем монетарной части ДКП ЕЦБ является показатель денежной массы М3. Это связано с тезисом ЕЦБ о наличии тесной связи между инфляцией и ростом денежной массы в средне- и долгосрочной перспективе, что позволяет банку оценивать возможные последствия различных шоковых явлений и принимать решения о дальнейшей активности. Ориентиром для анализа информации об изменении денежной массы М3 служит установленное референтное значение (темпы роста М3), величина которого, по данным ЕЦБ, не должна превышать 4,5% в год [5].

Стратегия инфляционного таргетирования связана с реальной экономической и финансовой деятельностью в Еврозоне. В рамках анализа рассматриваются такие финансово-экономические показатели, как динамика общих объемов производства, совокупный спрос и его составляющие, изменения валютного курса, состояние мировой экономики и платежного баланса и др. [5].

Таким образом, в основе стратегии ДКП ЕЦБ и анализа рисков для ценовой стабильности Еврозоны лежит так называемая «Концепция двух столпов», базирующаяся, с одной стороны, на анализе факторов изменения цен во взаимосвязи с развитием реальной экономики и условиями ее финансирования (экономический анализ) и на анализе взаимосвязи между денежной массой М3 и ценами (монетарный анализ), с другой [6].

**5. Режим ДКП без номинального якоря.** Заключается в том, что центральный банк, провозглашая долгосрочные цели (низкая инфляция, рост ВВП и т.п.), не устанавливает конкретные целевые показатели, а в своей деятельности опирается на некие неофициальные промежуточные ориентиры. Данный режим на разных этапах развития применялся в тех или иных странах (США, Япония, Индия, Египет, Малайзия и др.). Ключевыми недостатками данного режима являются отсутствие прозрачности в действиях монетарных властей и сильная зависимость ДКП от субъективных факторов [7].

<sup>5</sup> Данные МВФ.

**6. Выводы.** Таким образом, на разных стадиях развития общества более эффективно работают различные правила ДКП, определяющие тот или иной монетарный режим. На сегодняшний день одним из наиболее распространенных режимов ДКП является режим инфляционного таргетирования, основным трансмиссионным механизмом которого является процентная ставка. Его применение позволяет достаточно эффективно управлять инфляцией и создавать стимулы для экономического роста. Однако использование этого канала делает данный режим не слишком популярным у населения, поскольку результат действий денежных властей, как правило, отсрочен во времени, в то время как в краткосрочном периоде меры по стабилизации инфляции сопряжены с ужесточением финансовой дисциплины (в том числе с ростом процентных ставок), сокращением бюджетных расходов, падением ликвидности и т.п.

У данного режима имеются как свои сторонники, так и противники. Так, в совместном исследовании специалистов Мэрилендского университета и Университета Британской Колумбии показано, что положительный эффект от повышения процентной ставки, приводящий к снижению инфляции, наблюдается только в развитых странах. В большинстве же стран мира повышение ставок приводит к обесценению национальной валюты и, как следствие, росту инфляции [8]. Это связано с тем, что таргетирование инфляции в развитых странах осуществляется в условиях большей гибкости обменного курса и высокой степени независимости центрального банка, что и позволяет добиваться положительных эффектов, в то время как во многих развивающихся странах бюджетная политика доминирует над денежной, провоцируя более жесткий режим в отношении обменного курса и приводя к потере контроля над инфляцией со стороны монетарных властей [9].

Таким образом, переход страны к режиму инфляционного таргетирования должен осуществляться при наличии определенных условий. Однако единое мнение о том, на каком этапе развития страны рекомендуется вводить данный

режим, в научном сообществе пока отсутствует.

Кроме того, практика показывает, что со временем традиционные механизмы теряют свою эффективность, в связи с чем необходим поиск новых инструментов ДКП. На сегодняшний день использование центральными банками МП и различных режимов таргетирования привело к более общей регулятивной концепции – макропруденциальной политике, в рамках которой используются пруденциальные инструменты (т.е. монетарные нормы) для снижения системного риска в финансовом секторе и в экономике. Конечной целью этой политики является стабилизация экономических колебаний, поскольку формирование «пузырей» часто ведет к перегреву экономики, а этапы «схлопывания пузырей» сопровождаются экономическим спадом и длительным периодом пониженных темпов роста [10]. В условиях сбалансированной макроэкономической ситуации макропруденциальная политика способствует достижению целей ДКП (например, ценовая стабильность), в то время как в условиях макроэкономического дисбаланса их цели могут вступать в конфликт: например, при использовании регулятором высоких процентных ставок, негативно влияющих на экономику. Несмотря на то, что макропруденциальная политика является относительно новым явлением в экономике, которое еще предстоит должным образом изучить и оценить, она представляет собой инструмент, в определенных условиях способный заменить неэффективную ДКП. При этом сама макропруденциальная политика требует совершенно иных инструментов влияния на монетарную сферу и иных правил и моделей их использования. В связи с этим в настоящее время разворачивается широкомасштабная работа по «сбору» основных пруденциальных инструментов в рамках одного макроиндикатора для последующего исследования влияния действий центрального банка на экономику и разработки корректирующих воздействий. При этом «старые» не исчезают из таких новых моделей, а модифицируются и меняют свой изначальный вид.

**Литература:**

1. Моисеев С.Р. Правила денежно-кредитной политики // Финансы и кредит. 2002. №16. С. 37-46.
2. Малкина М.Ю. Монетарная экономика. Нижний Новгород: Нижегородский госуниверситет, 2010. 78 с.
3. Толстолесова Л.А. Стратегии и современная модель управления в сфере денежно-кредитных отношений. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2015. 156 с.
4. Цукарев Т. Генезис правил монетарной политики центральных банков. URL: <http://www.nbrb.by/bv/articles/1689.pdf>
5. Денежно-кредитная политика ЕЦБ. Франкфурт-на-Майне: Европейский центральный банк, 2004. С. 161.
6. Беспалова О.В. Обзор деятельности Европейского центрального банка (от начала создания до 2012 г.) // Проблемы учета и финансов. 2013. №1(9). С. 42-56.
7. Дробышевский С.М., Трунин П.В., Евдокимова Т.В. Влияние выбора целей и инструментов политики денежных властей на уязвимость экономик. М.: Дело, 2012. С. 201.
8. Hnatkovska V., Lahiri A., Vegh C.A. The Exchange Rate Response Puzzle // Society for Economic Dynamics. Meeting Paper. 2011. №425. URL: [https://economicdynamics.org/meetpapers/2011/paper\\_425.pdf](https://economicdynamics.org/meetpapers/2011/paper_425.pdf)
9. Улюкаев А., Замулин О., Куликов М. Предпосылки и последствия внедрения таргетирования инфляции в России // Экономическая политика. 2006. №3. С. 19-38.
10. Роль макропруденциальной политики в условиях корреляции сырьевых циклов с потоками капитала и финансовым циклом. URL: [http://www.cbr.ru/Content/Document/File/16743/analytic\\_note\\_170808.pdf](http://www.cbr.ru/Content/Document/File/16743/analytic_note_170808.pdf)

**Literature:**

1. Moiseyev S.R. Rules of Monetary Policy // Finance and Credit. 2002. №16. Pp. 37-46.
2. Malkina M. Yu. Monetary Economics. Nizhny Novgorod: National Research Lobachevsky State University of Nizhni Novgorod. 2010. Pp. 78.
3. Tolstolesova L.A. Strategies and Modern Management Model in the Field of Monetary Relations. Tyumen: Publishing house of the University of Tyumen, 2015. Pp. 156.
4. Cukarev T. Genesis of Central Banks Monetary Policy Rules. URL: <http://www.nbrb.by/bv/articles/1689.pdf>
5. Monetary policy of the ECB. Frankfurt am Main: European Central Bank, 2004. P.161.
6. Bepalova O.V. The Survey of organization of activity of the European central bank (from history of the creation before 2012). // Problems of Accounting and Finance, 2013. №1(9). Pp. 42-56.
7. Drobyshevsky S. M., Trunin P. V., Evdokimova T. V. Influence on choice of goals and policy instruments of monetary authorities to vulnerability of economies. Moscow: Delo, 2012. Pp. 201.
8. Hnatkovska V., Lahiri A., Vegh C.A. The Exchange Rate Response Puzzle // Society for Economic Dynamics. Meeting Paper. 2011. №425. URL: [https://economicdynamics.org/meetpapers/2011/paper\\_425.pdf](https://economicdynamics.org/meetpapers/2011/paper_425.pdf)
9. Ulyukayev A., Zamulin O., Kulikov M. Prerequisites and Consequences of Introducing Inflation Targeting in Russia // Economic Policy, 2006. №3. P. 19-38.
10. Role of Macroprudential Policy in Context of Correlation of Commodity Cycles, Capital Flows and Financial Cycle. URL: [http://www.cbr.ru/Content/Document/File/16743/analytic\\_note\\_170808.pdf](http://www.cbr.ru/Content/Document/File/16743/analytic_note_170808.pdf)

## МЕСТНЫЙ РЕФЕРЕНДУМ КАК ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВАЯ ФОРМА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

## LOCAL REFERENDUM AS THE LEGAL FORM MUNICIPAL LAW-MAKING PROCESS



Елена Павловна Забелина,  
доцент кафедры государственного  
и муниципального управления  
Государственного университета  
управления, кандидат юридических наук

Elena Zabelina,  
associate Professor of the Department of  
state and municipal management State  
University of management, Ph.D. in Law

ZabelinaEP@yandex.ru



Елена Геннадьевна Хмельченко,  
доцент кафедры государственного  
и муниципального управления  
Государственного университета  
управления, кандидат биологических  
наук

Elena Khmelchenko,  
associate Professor of the Department of  
state and municipal management State  
University of management, Ph.D. in Science

Elenamba@mail.ru

**Аннотация:** В настоящей статье раскрывается содержание права населения муниципального образования на принятие муниципальных правовых актов посредством проведения местных референдумов.

**Abstract:** The present article reveals the content of the right of the population of the municipality at the adoption of municipal legal acts by local referenda.

**Ключевые слова:** Конституция РФ, закон, устав, население, муниципальное образование, местный референдум, муниципальный правотворческий процесс, муниципальное правотворчество.

**Keywords:** Constitution, law, Statute, population, municipality, local referendum, municipal, legislative process, municipal law-making.

Муниципальное правотворчество, являясь важной функцией местного самоуправления в Российской Федерации, представляет собой процесс подготовки и принятия муниципальных правовых актов с целью решения вопросов местного значения. Как справедливо отмечает Е.С. Шугрина, муниципальное правотворчество преследует три основные задачи: обновление нормативно-правового материала, восполнение пробелов в праве и упорядочение действующих нормативных правовых актов [14].

Порядок подготовки, применения, опубликования и введения в действие правовых актов и их прекращение осуществляется в процессе муниципального правотворчества, представляющего собой специфическую взаимосвязанную деятельность органов местного самоуправления и населения по воплощению интересов последних посредством принятия правовых актов и тем самым гарантирующих в той или иной мере реализацию этих интересов. Эту деятельность называют муниципальным правотворческим процессом, поскольку содержание его, по существу, составляет последовательная смена этапов (стадий) от состояния принятия решения о необходимости муниципального правового акта до вступления в действие принятого нового правового акта как результата этой деятельности [7].

Муниципальный правотворческий процесс является одним из видов муниципального процесса. В научной литературе он определяется как установленная правовыми нормами процедура создания муниципального правового акта или заключения договора

(соглашения), содержащего правовые предписания [6].

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №131-ФЗ) муниципальные правовые акты – это решения, принимаемые населением муниципального образования непосредственно или органами местного самоуправления, их должностными лицами, по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер [15].

Решение вопросов местного значения непосредственно гражданами осуществляется путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, выраженного на местном референдуме (сходе граждан).

Федеральный законодатель рассматривает местный референдум как форму непосредственного решения населением вопросов местного значения и, соответственно, непосредственного

осуществления местного самоуправления (статья 22 Федерального закона №131-ФЗ). Это дает основание для выделения такого вида муниципального правотворчества, как непосредственное правотворчество, т.е. правотворчество, осуществляемое населением муниципального образования непосредственно (например, на местном референдуме или сходе граждан).<sup>1</sup> А также закрепляет в пункте 54 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон №67-ФЗ), что местный референдум – это референдум, проводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом №67-ФЗ, иными федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, место жительства которых расположено в границах муниципального образования.<sup>2</sup> Более точное определение понятия местного референдума предложил В.И. Васильев. По его мнению, местный референдум – это прямое голосование граждан, ме-

сто жительство которых расположено в границах муниципального образования и которые обладают правом участия в местном референдуме, по наиболее важным вопросам местного значения в целях принятия решений по этим вопросам [8].

С одной стороны, местный референдум, являясь высшей формой непосредственной демократии на местном уровне, одновременно представляет собой форму выражения общественного мнения и способ принятия принципиально важных решений по вопросам местного значения и гарантию их исполнения, с другой стороны [10].

Решение местного референдума является результатом прямого волеизъявления населения муниципального образования. Право на его проведение гарантировано Конституцией Российской Федерации.

Основные положения организации местных референдумов, регулируются, прежде всего, Федеральным законом №67-ФЗ. Статья 12 указанного Федерального закона всецело посвящена вопросам референдума. Так, согласно пункту 3 статьи 12 Федерального закона №67-ФЗ, на местный референдум могут быть вынесены только вопросы местного значения.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона №131-ФЗ вопросы местного значения – это вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом №131-ФЗ осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно. Вместе с тем, не все вопросы местного значения могут быть предметом местного референдума. Часть 1 статьи 22 Федерального закона №131-ФЗ, пунктом 3 статьи 12 Федерального закона №67-ФЗ не установлено, что на местный референдум может быть вынесен любой вопрос местного значения. Поэтому не могут быть вынесены на местный референдум вопросы, указанные в пункте 8 статьи 12 Федерального закона №67-ФЗ. Среди них вопросы: о досрочном прекращении или продлении срока полномочий органов местно-

<sup>1</sup> Наряду с этим Н.П. Алешкова выделяет и опосредованное правотворчество - правотворчество, осуществляемое органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления; правотворчество, результатом которого является принятие (издание) муниципального правового акта нормативного или индивидуально-правового характера; договорное правотворчество - правотворчество, результатом которого является заключение муниципального договора (соглашения); основное правотворчество - деятельность правотворческого органа по принятию (изданию) муниципальных правовых актов и (или) заключению договоров (соглашений), содержащих правовые предписания; дополнительное правотворчество - деятельность правотворческого органа по изменению, дополнению, приостановлению, прекращению действия принятого (изданного) муниципального правового акта и (или) заключенного договора (соглашения), содержащего правовые предписания // Алешкова Н.П. Указ. соч. С. 12.

<sup>2</sup> В соответствии со статьей 2 Закона РФ от 25 июня 1993 г. №5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» место жительства – это жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством РФ // Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. №32. Ст. 1227.

го самоуправления, о приостановлении осуществления ими своих полномочий, а также о проведении досрочных выборов в органы местного самоуправления либо об отсрочке указанных выборов; о персональном составе органов местного самоуправления; об избрании депутатов и должностных лиц, об утверждении, о назначении на должность и об освобождении от должности должностных лиц, а также о даче согласия на их назначение на должность и освобождение от должности; о принятии или об изменении местного бюджета, исполнении и изменении финансовых обязательств муниципального образования; о принятии чрезвычайных и срочных мер по обеспечению здоровья и безопасности населения. Этот перечень вопросов является закрытым.

Законами субъектов РФ в соответствии со статьей 13 Федерального закона №67-ФЗ определяются обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума. Например, статьей 6 Закона Вологодской области от 6 июля 2006 года №1468-ОЗ «О местном референдуме в Вологодской области» установлено, что референдум не назначается и не проводится в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации либо на территории муниципального образования или на части территории муниципального образования, а также в течение трех месяцев после отмены военного или чрезвычайного положения [2]. Кроме того, уставом муниципального образования может быть установлен срок, в течение которого референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводится. Указанный срок не может превышать два года со дня официального опубликования результатов референдума.

Федеральным законом №67-ФЗ определены и другие требования к вопросу, предлагаемому для вынесения на местный референдум. В частности, вопросы референдума не должны ограничивать или отменять общепризнанные права и свободы человека и гражданина, конституционные гарантии реализации таких прав и свобод (п. 5) и не должны противоречить законодательству Российской Федерации, законодательству соответ-

ствующего субъекта Российской Федерации (п. 6).

Право формулировать вопрос референдума принадлежит группе, иницирующей референдум, поэтому на местный референдум может быть вынесен вопрос, по содержанию отнесенный к вопросам местного значения.<sup>3</sup>

Формулировка вопроса, выносимого на референдум, должна позволять воспринять его как единое целое, с тем, чтобы граждане не были вынуждены голосовать одновременно за несколько вопросов, соединенных в одном предложении. Вопрос должен быть сформулирован таким образом, чтобы правовые последствия принятого на референдуме решения были определенными по своему содержанию и по возлагаемым на соответствующие органы местного самоуправления полномочиям. В противном случае ставится под сомнение адекватность волеизъявления граждан, участвующих в референдуме, а реализация выраженной на референдуме воли народа становится проблематичной [5].

Федеральным законом №67-ФЗ предусматривается положение, что конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования могут быть определены вопросы, подлежащие обязательному вынесению на местный референдум. Вместе с тем, на основании статьи 56 Федерального закона №131-ФЗ в обязательном порядке проводится местный референдум по вопросам, связанным с введением и использованием разовых платежей граждан в форме самообложения для решения конкретных вопросов местного значения. По подсчетам Р.Ю. Горлачева с 2003 года до 1 января 2017 года в течение года в среднем проводится около 180 местных референдумов, что составляет менее 1% муниципальных образований, в которых был проведен референдум [9]. Вместе с тем, ежегодно проводится более ста местных референдумов по введению и

<sup>3</sup> Учитывая особенности процедуры проведения местного референдума по решению суда, в законах некоторых субъектов Российской Федерации предусмотрены соответствующие положения о полномочиях исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению проведения местного референдума, порядке финансирования проведения местного референдума.

использованию средств самообложения граждан. Причем формулировки вопроса могут быть различными в разных видах муниципальных образований. Так, например, вопросом местного референдума, который состоялся 19 марта 2017 года в Ёгвинском сельском поселении был вопрос: «1. Согласны ли Вы ввести на территории Ёгвинского сельского поселения Кудымкарского муниципального района в 2018 году разовый платеж на ремонт колодцев и ограждений в размере 100 (Сто) рублей на каждого совершеннолетнего жителя, зарегистрированного на территории поселения?». 93,96% участников референдума выразили свое согласие по данному вопросу [16].

Вопрос «Согласны ли Вы на введение самообложения граждан в сумме 150 рублей на каждого совершеннолетнего жителя, зарегистрированного по месту жительства и по месту пребывания на территории поселения, на благоустройство и пожарную безопасность населенных пунктов поселения на 2018 год?» был вопросом местного референдума в Корляковском сельском поселении Санчурского района Кировской области 10 сентября 2017 года. Из 619 граждан, проживающих на территории поселения и имеющих право на участие в референдуме, выразили свое согласие 218 человек, против высказались – 97 человек [17].

Против введения ежегодного разового сбора в размере 100 рублей с гражданина в возрасте от 18 до 80 лет и направления данных средств на решение вопросов местного значения: содержание мест захоронения, модернизацию уличного освещения, ремонт дорог высказались 372 человека, что составило 52,39%, согласие подтвердили 336 человек (47,32%).

Федеральное законодательство не запрещает принимать на местном референдуме правовые решения, противоречащие уставу муниципального образования, правовым актам органов и должностных лиц местного самоуправления. Население может прибегать к инициированию референдума именно тогда, когда уполномоченные органы местного самоуправления не вносят по его требованиям (заявленным в виде петиций или иной форме) необходимые изменения в устав либо иные правовые акты муниципального образования. Возмож-

но принятие на местном референдуме решений, реализация которых требует внесения изменений в устав муниципального образования [11]. Известны случаи, когда вопросом местного референдума был следующий вопрос: «Считаете ли вы необходимым сохранение в Уставе Оленинского района Тверской области нормы следующего содержания: «Глава Оленинского района избирается жителями Оленинского района на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права тайным голосованием на пять лет в порядке, установленном федеральными законами, законами тверской области и настоящим Уставом». 83,40% участников референдума (6942 чел.) поддержали данную норму устава, против высказались 1290 человек (15,50%) на местном референдуме, состоявшемся 1 марта 2009 года [18].

Статья 55 Федерального закона №67-ФЗ содержит прямое указание на право участников референдума на своевременное ознакомление с текстом проекта нормативного правового акта, выносимого на местный референдум. Так, вопрос «Согласны ли Вы с предложенным проектом Экономической стратегии муниципального образования «Ладушкинский городской округ» на период до 2017 года» стал предметом референдума 2 марта 2008 года в Ладушкинском городском округе Калининградской области. На данный вопрос местного референдума 1066 человек (59,52%) ответили «да», 666 человек (37,19%) – «нет» [9].

Среди требований к вопросу референдума федеральный законодатель предъявляет и такие, как исключение множественного толкования (т.е. на вопрос должен быть только однозначный ответ), а также недопустимость неопределенности правовых последствий принятого на референдуме решения (п. 7 ст. 12 Федерального закона №67-ФЗ). Так, жители муниципального образования городского округа город Троицк Московской области,<sup>4</sup> объединившись в инициативную группу, обратились в территориальную избирательную комиссию с ходатайством о регистрации инициативной группы по проведению референдума. На референдум предлагалось вынести

<sup>4</sup> С 2012 года это внутригородское муниципальное образование в городе Москве.

следующий вопрос: «Вы за то, что на занятой лесом территории города, ограниченной существующими на момент проведения референдума: застройкой микрорайонов «В» и «Д», забором ИЯИ, индивидуальной жилой застройкой, прилегающими полями (в соответствии с государственной лесным реестром – территории лесных кварталов 24, 53, 54 и выделов 1-7 квартала 57 Малинского участкового лесничества Подольского филиала ФГУ «Мособллес»), запретить строительство любых объектов капитального строительства, за исключением допустимого строительства школы, детского сада и корпуса городской больницы?»).

Территориальная избирательная комиссия отказала в регистрации инициативной группы. При этом данная избирательная комиссия руководствовалась решением Совета депутатов г. Троицка Московской области, признавшего вопрос, выносимый на референдум, не соответствующим требованиям статьи 2 Закона Московской области от 19 ноября 2003 г. №148/2003-03 «О местном референдуме в Московской области». Инициативная группа в порядке защиты права на участие в референдуме обжаловала в суд решение Совета депутатов г. Троицка Московской области.

Подольским городским судом Московской области в удовлетворении заявления инициативной группы было отказано (решение от 29 февраля 2012 г.). Определением Московского областного суда по делу №33-9323 данное решение Подольского городского суда Московской области было оставлено без изменения, апелляционная жалоба инициативной группы без удовлетворения. Суды признали, что выносимый на референдум вопрос не соответствует требованиям законодательства, так как допускает множественность толкования и может повлечь неопределенность принятых на референдуме решений [12].

Таким образом, принципиально важное значение имеет формулировка вопроса, предлагаемого на местный референдум. Обязанность проверки предложенного на референдум вопроса на соответствие статьи 12 Федерального закона №67-ФЗ возложена на представительный орган муниципально-

го образования федеральным законодательством в сфере выборов референдумов.

Представительный орган муниципального образования в 20-дневный срок со дня поступления ходатайства избирательной комиссии муниципального образования с приложенными к нему документами проверяет предложенный на референдум вопрос на соответствие требованиям указанной статьи. По итогам проверки он должен принять одно из решений: либо решение о соответствии вопроса, предлагаемого для вынесения на местный референдум, требованиям статьи 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» либо решение о несоответствии вопроса, предлагаемого для вынесения на местный референдум, требованиям статьи 12 Федерального закона №67-ФЗ.

Если представительный орган муниципального образования признает, что выносимый на референдум вопрос не отвечает требованиям статьи 12 Федерального закона №67-ФЗ, то комиссия референдума отказывает инициативной группе по проведению референдума в регистрации. Основаниями отказа в проведении референдума также являются:

- отсутствие среди документов, представленных для назначения референдума, документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом №67-ФЗ, законом субъекта Федерации для назначения референдума;

- наличие среди подписей участников референдума, представленных для назначения референдума, более 10% подписей, собранных в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено федеральным законом;

- недостаточное количество достоверных подписей участников референдума, представленных для назначения референдума, либо выявление 10% и более недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено федеральным законом;

- не создание инициативной группой по проведению референдума фонда

референдума, за исключением случаев, когда в соответствии с федеральным законом создание фонда референдума обязательно;

– использование инициативной группой по проведению местного референдума при финансировании своей деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на местном референдуме, помимо средств собственного фонда референдума иных денежных средств, составляющих более 5% от установленного законом предельного размера расходования средств фонда референдума;

– превышение инициативной группой по проведению местного референдума при финансировании своей деятельности по выдвижению инициативы проведения местного референдума, организации сбора подписей в поддержку этой инициативы, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на местном референдуме, размера расходования из фонда референдума более чем на 5% от установленного законом предельного размера расходования средств фонда референдума;

– установленный решением суда факт несоблюдения инициативной группой по проведению референдума в течение агитационного периода ограничений, предусмотренных Федеральным законом;

– неоднократное использование членом или уполномоченным представителем инициативной группы по проведению референдума преимуществ своего должностного или служебного положения.

Этот перечень оснований отказа в проведении местного референдума является исчерпывающим и не может быть дополнен или изменен законом субъекта Российской Федерации [8]. В том случае, если представительный орган муниципального образования признает вопрос, предложенный на референдум, соответствующим требованиям статьи 12 Федерального закона №67-ФЗ, то инициативной группе по проведению

референдума выдается избирательной комиссией муниципального образования регистрационное свидетельство, которое действительно в течение сорока календарных дней со дня его выдачи [4].

Согласно пункту 5 статьи 15 Федерального закона №67-ФЗ местный референдум назначается в соответствии с Федеральным законом №67-ФЗ, конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации, уставом муниципального образования представительным органом муниципального образования.

Решение о назначении местного референдума принимается:

1) по инициативе, выдвинутой гражданами Российской Федерации, имеющими право на участие в местном референдуме;

2) по инициативе, выдвинутой избирательными объединениями, иными общественными объединениями, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах и которые зарегистрированы в порядке и сроки, установленные федеральным законом;

3) по инициативе представительного органа муниципального образования и главы местной администрации, выдвинутой ими совместно.

Условием назначения местного референдума по инициативе граждан, избирательных объединений, иных общественных объединений является сбор подписей в поддержку данной инициативы, количество которых устанавливается законом субъекта Российской Федерации и не может превышать пяти процентов от числа участников референдума, зарегистрированных на территории муниципального образования в соответствии с федеральным законом [1]. Требуемое количество подписей, которое необходимо собрать в поддержку инициативы проведения местного референдума в соответствии с требованиями федерального закона, определяется решением муниципальной комиссии не позднее дня регистрации инициативной группы по проведению местного референдума [3].

Представительный орган муниципального образования обязан назначить местный референдум в течение 30 дней со дня поступления в представительный

орган муниципального образования документов, на основании которых назначается местный референдум.

Если местный референдум не назначен представительным органом муниципального образования в установленные сроки, референдум назначается судом на основании обращения граждан, избирательных объединений, главы муниципального образования, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации или прокурора. В этом случае организация проведения референдума возлагается на избирательную комиссию муниципального образования, обеспечение его проведения – на исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>5</sup>[13].

В соответствии со статьей 57 Федерального закона №67-ФЗ расходы, связанные с проведением местного референдума, осуществляются за счет средств, выделенных из местного бюджета на указанные цели.

Органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны оказывать комиссиям по проведению местного референдума содействие в реализации их полномочий, в том числе в предоставлении необходимых для проведения местного референдума помещений, транспорта, средств связи, технического оборудования, а также предоставлять сведения и материалы.

Итоги голосования и принятое на местном референдуме решение подлежат официальному опубликованию (обнародованию).

Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования (является обязательным) и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления.

Решения, принятые на местном референдуме, являются актами высшей

юридической силы в системе муниципальных правовых актов, имеют прямое действие и применяются на всей территории муниципального образования.

Решение, принятое на местном референдуме, действует на территории соответствующего муниципального образования и подлежит регистрации в органе местного самоуправления в порядке, установленном для регистрации муниципальных правовых актов. Нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения, является основанием для отзыва муниципального образования или досрочного прекращения полномочий депутатов представительного органа муниципального образования.

Решение о проведении местного референдума, а также принятое на местном референдуме решение может быть обжаловано в судебном порядке гражданами, органами местного самоуправления, прокурором, уполномоченными федеральным законом органами государственной власти.

Следует отметить, что данная форма непосредственной демократии на практике используется не часто. Такое положение обусловлено, во-первых, низкой активностью граждан в реализации своего права на инициирование референдумов. Во-вторых, сложностью законодательно установленных процедур поддержки гражданами вопроса, сформулированного инициативной группой и его проверки. В-третьих, относительно большими финансовыми затратами, необходимыми для обеспечения проведения местных референдумов. В условиях дефицита муниципальных финансовых средств активность органов местного самоуправления в организации местных референдумов незначительна. Но эти трудности не означают, что необходимо отказаться от местных референдумов как формы муниципальной демократии. В их преодолении видится расширение возможностей для прямого участия населения в местном самоуправлении и муниципальном правотворческом процессе.

<sup>5</sup> Учитывая особенности процедуры проведения местного референдума по решению суда, в законах некоторых субъектов Российской Федерации предусмотрены соответствующие положения о полномочиях исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по обеспечению проведения местного референдума, порядке финансирования проведения местного референдума.

## Литература:

## Literature:

1. Закон Московской области от 19 ноября 2003 года №148/2003-03 «О местном референдуме в Московской области» // Вестник Московской областной Думы. 2004. №2. февр.
2. Закон Вологодской области от 06 июля 2006 года №1468-03 (в ред. от 10.10.2017) «О местном референдуме в Вологодской области» //Красный Север. №85. 2006. 18 июля.
3. Закон Камчатского края от 04 мая 2008 года №60 «О местном референдуме в Камчатском крае»// Официальные Ведомости. №75-77. 2008. 15 мая.
4. Устав муниципального образования «Город Лобня» Московской области // Лобня. №16. 2006. 21-28 апр.
5. Апелляционное определение Омского областного суда от 18.02.2015 по делу №33-1038/2015 // СПС КонсультантПлюс.
6. Алешкова Н.П. Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации. Екатеринбург, 2012. С. 92.
7. Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления: Автореф. дис. докт. юрид. наук. М., 2009.
8. Васильев В.И. Муниципальное право России: учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юстициформ, 2012. 680 с.
9. Горлачев Р.Ю. О пределах правового регулирования избирательного права в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. №4.
10. Делеева А.А. Формы прямой демократии как средство реализации населением полномочий контроля за деятельностью органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2011. №12.
11. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (постатейный) / И.В. Бабичев, В.В. Волков, А.В. Мадьярова и др.; под ред. И.В. Бабичева, Е.С. Шугриной. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. 672 с.
12. Павлушкин А.В., Мельник Т.Е. Вопросы защиты права на проведение местного референдума в судебной практике // Комментарий судебной практики / под ред. К.Б. Ярошенко. М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2013. Вып. 18. С. 83-92.
13. Референдум как институт непосредственной демократии // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. №6.
14. Савченко Д.А., Шугрина Е.С., Горожанин В.А. Местное нормотворчество: проблемы и перспективы // Представительная власть. 1997. №1-2.
15. Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.
16. <http://www.permkrai.vybory.izbirkom.ru/region/region/>
17. <http://www.kirov.vybory.izbirkom.ru/region/>
18. <http://www.tver.vybory.izbirkom.ru/region/region/>
19. <http://www.kaliningrad.vybory.izbirkom.ru/region/region/>
1. The law of Moscow region from 19 November 2003 No. 148/2003-03 "ON local referendum in the Moscow region" // Bulletin of the Moscow regional Duma. 2004. No. 2. Feb.
2. The law of the Vologda region from 06 July 2006 No. 1468-03 (in edition of 10.10.2017) "About a local referendum in the Vologda region" //Red North. No. 85. 2006. July 18.
3. The law of Kamchatskiy Krai from may 04, 2008 №60 "About a local referendum in Kamchatka Krai"// Official Gazette. No. 75-77. 2008. May 15.
4. The Charter of the municipal formation "the City of Lobnya", Moscow region // Lobnya. No. 16. 2006. 21-28, APR.
5. The appellate decision of the Omsk regional court dated 18.02.2015 in case No. 33-1038/2015 // ATP ConsultantPlus.
6. Aleshkova N.P. Constitutional and legal bases of the municipal lawmaking in the Russian Federation. Ekaterinburg, 2012. S. 92.
7. Antonova N.A. The lawmaking bodies of local self-government: author. dis. ... doctor. the faculty of law. Sciences. M., 2009.
8. Vasiliev V.I. the Municipal right of Russia: textbook. 2-e Izd., Rev. M.: Yustitsinform, 2012. 680 S.
9. Gorlachev R.Yu. On the limits of legal regulation of electoral law in the Russian Federation // the State power and local self-government. 2017. No. 4.
10. Daleeva A.A. Forms of direct democracy as a means of implementing population control over the activities of local authorities // the Constitutional and municipal law. 2011. No. 12.
11. The commentary to the Federal law "On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation" (itemized) / I.V. Babichev, V.V. Volkov, A.V. Madyarova etc.; under the editorship of I.V. Babichev, E.S. Shugrina. - M.: NORMA, INFRA-M, 2015. 672.
12. Pavlushkin A.V., Melnik T.E., The protection of the right to hold a local referendum in the judicial practice // Review of court practice / under the editorship of K. B. Jaroshenko. M.: CONTRACT, INFRA-M, 2013. Vol. 18. P. 83 - 92.
13. The referendum as an institution of direct democracy // the State power and local self-government. 2007. No. 6.
14. Savchenko D.A., Shugrina E.S., Gorozhanin, V.A. Local rulemaking: problems and prospects // Representative power. 1997. No. 1-2.
15. Collected of the legislation of the Russian Federation. 2003. No. 40. St. 3822.
16. <http://www.permkrai.vybory.izbirkom.ru/region/region/>
17. <http://www.kirov.vybory.izbirkom.ru/region/>
18. <http://www.tver.vybory.izbirkom.ru/region/region/>
19. <http://www.kaliningrad.vybory.izbirkom.ru/region/region/>

## ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКИХ КОМПАНИЯХ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ

## RUSSIAN STATE OWNED COMPANIES CORPORATE MANAGEMENT REGULATION ANALYSIS



Марина Михайловна Пухова,  
кандидат экономических наук,  
Начальник Управления аспирантуры и  
докторантуры ФГОБУ ВО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации»

Marina Pukhova,  
PhD (Economics) Head Postgraduate  
Education and Doctoral Studies Office  
Federal State-Funded Educational Financial  
University under the Government of the  
Russian Federation Moscow, Russian  
Federation

[mpuhova@fa.ru](mailto:mpuhova@fa.ru)



Алексей Иванович Райлян,  
кандидат юридических наук, доцент,  
ФГБОУ ВО «Всероссийская академия  
внешней торговли» Минэкономразвития  
России

Alexey Ivanovich Raylyan,  
Candidate of legal sciences, Associate  
professor, Russian Foreign Trade Academy,  
Moscow, Russian Federation

[Skink@rambler.ru](mailto:Skink@rambler.ru)

**Аннотация:** Статья подготовлена по результатам научно-исследовательской работы: Государственное задание Финансового университета при Правительстве Российской Федерации «Разработка практических рекомендаций по повышению эффективности корпоративного управления в российских компаниях с государственным участием» в 2017 г. Предметом исследования являются вопросы правового регулирования корпоративного управления в российских компаниях с государственным участием. В ходе исследования был проведен анализ российского законодательства, даны рекомендации по совершенствованию действующего законодательства.

**Abstract:** This paper considers legal analysis of corporate management regulation in state owned companies. Russian corporate law is the subject of the research. Amendments of the legislation are proposed as a result of the research.

**Ключевые слова:** Корпоративные отношения, акционерные общества, приватизация, золотая акция.

**Keywords:** Corporate relations, joint-stock companies, privatization, golden share.

В настоящее время вопросы корпоративного управления в отечественных компаниях с государственным участием являются наиболее актуальными, поскольку именно данные компании являются наиболее крупными по уровню капитализации и являются ведущими. В данном аспекте правовое регулирование корпоративных отношений, возникающих в связи с управлением в хозяйственных обществах с государственным участием, осуществляется гражданским законодательством Российской Федерации.

В узком смысле гражданское законодательство включает Конституцию Российской Федерации [1], Гражданский Кодекс Российской Федерации [2] (далее – ГК РФ) иные и федеральные законы. Вместе с тем, указанные выше общественные отношения также регулируются нормативными актами Правительства Российской Федерации, Центрального банка Российской Федерации (далее – Банк России) и иными подзаконными нормативными правовыми актами Российской Федерации. В своей совокупности данный массив правовых актов формирует гражданское законодательство в широком смысле.

Гражданское законодательство закрепляет право публичных образований на участие в хозяйственных обществах (ст. 66 ГК РФ). При этом, участие Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в корпоративных

отношениях, во-первых, осуществляется на равных началах с иными субъектами этих отношений (гражданами и юридическими лицами), и, во-вторых, по общему правилу, к указанным публичным образованиям применяются нормы, определяющие порядок участия юридических лиц (ст. 124 ГК РФ).

Особое место занимает Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» [3] (далее – Закон о приватизации), регулирующий общественные отношения, возникающие в связи с проведением приватизации государственного или муниципального имущества, а также связанные с ними отношения по управлению государственным и муниципальным имуществом, включая и особенности правового положения акционерных обществ, созданных в результате приватизации.

На акционерное общество, в отношении которого принято решение об использовании «золотой акции», возлагаются дополнительные обязанности по информированию представителей публичных образований о сроках проведения общего собрания акционеров и предлагаемой повестке дня. При этом представители публичных образований, назначенные в совет директоров компании, вправе вносить предложения в повестку дня годового общего собрания акционеров, требовать созыва внеочередного общего собрания акционеров,

а также обладают правом вето в отношении следующих решений: о внесении изменений и дополнений в устав или утверждении новой редакции устава; о реорганизации или ликвидации компании (включая решения о назначении ликвидационной комиссии и утверждении ликвидационных балансов); об увеличении или уменьшении уставного капитала; о совершении крупных сделок и сделок, в совершении которых имеется заинтересованность.

Кроме того, в соответствии с п. 10 ст. 91 ФЗ РФ «Об акционерных обществах», представитель публичного образования, в случае использования в отношении акционерного общества специального права на участие в управлении («золотая акция»), обладает правом доступа ко всем документам общества. Вместе с тем, согласно п. 1 ст. 38 Закона о приватизации, принятие решения об использовании специального права («золотой акции») при приватизации имущественных комплексов унитарных предприятий или при принятии решения об исключении акционерного общества из перечня стратегических является правом, но не обязанностью соответствующих органов публичной власти. В этой связи, необходимо отметить, что установленный ст. 91 Закона об АО порядок предоставления обществом информации акционерам предполагает ограничение доступа в зависимости от объема акций, принадлежащих акционеру. Так, п. 2 указанной статьи определяет перечень документов и информацию, доступ к которой вправе получить акционер, владеющий не менее чем одним процентом голосующих акций публичного общества, а п. 5 определяет соответствующий перечень, но уже в отношении акционера, владеющего не менее чем 25 процентами голосующих акций акционерного общества. В ряде случаев доступ к документам требует от акционера, владеющего менее чем 25 процентами голосующих акций общества, обосновать деловую цель, с которой запрашиваются документы.

В судебно-арбитражной практике нередко возникают вопросы, касающиеся направления обязательного предложения о выкупе акций ПАО в случае приобретения более 30 (50 или 75)% акций

такой компании в порядке ст. 84.2 ФЗ РФ «Об акционерных обществах».

Так, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, возложение на такого приобретателя обязанности направить публичную оферту (обязательное предложение) остальным акционерам ПАО направлено, прежде всего, на защиту прав миноритарных акционеров, а также на обеспечение необходимого баланса прав и законных интересов всех заинтересованных лиц [4].

Таким образом, целью нормы, предусмотренной п. 1 ст. 84.2 ФЗ РФ «Об акционерных обществах» является предоставление миноритарным акционерам правовой защиты в связи с передачей другому независимому лицу контроля над принятием решений уполномоченными органами акционерного общества. Защита интересов миноритарных акционеров вызвана правовой неопределенностью, которую влечет за собой смена контроля над ПАО, в виде возможного изменения стратегии и основных направлений в деятельности общества [5].

В качестве правового последствия неисполнения обязанности направить обязательное предложение в соответствии с положениями корпоративного законодательства лицом, которое приобрело более 30 (50 или 75) % общего количества акций ПАО, предусмотрено:

- во-первых, ограничение количества акций, которыми такое лицо и его аффилированные лица вправе голосовать до даты направления обязательного предложения (п. 6, 7 ст. 84.2 ФЗ РФ «Об акционерных обществах»);

- во-вторых, в соответствии со ст. 15.28 КоАП предусмотрена административная ответственность в виде штрафа за нарушение лицом, которое приобрело более 30 процентов акций ПАО, правил их приобретения;

- в третьих, миноритарные акционеры вправе воспользоваться административным порядком защиты нарушенных прав, обратившись с жалобой в Центральный банк Российской Федерации. Так, Банк России вправе проводить проверки деятельности эмитентов и участников корпоративных отношений, направлять им обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных наруше-

ний и обращаться в Арбитражный суд с исковым заявлением с требованием о возложении обязанности по исполнению предписания Банка России об устранении нарушений законодательства Российской Федерации в случае неисполнения такого предписания;

– и, в четвертых, миноритарные акционеры вправе воспользоваться самым общим основанием защиты нарушенных гражданских прав, а именно предъявить требование о возмещении убытков в соответствии со ст. ГК РФ.

В то же время, иных последствий неисполнения обязанности, закрепленной в п. 1 ст. 84.2 ФЗ РФ «Об акционерных обществах», действующее законодательство не предусматривает, а положительная судебная практика по указанным выше искам Банка России начала формироваться только после реформы корпоративного законодательства [6]. Судебная практика в части взыскания убытков неоднозначная, несмотря на некоторую либерализацию гражданского законодательства, в этой части остаются сложности в доказывании их размера.

Интересно отметить, что нередко нарушения в части ненаправления обязательного предложения допускаются именно в компаниях с государственным участием. В этой связи представляется целесообразным дополнить п. 6 ст. 84.2 ФЗ РФ «Об акционерных обществах» абзацем 2 следующего содержания: «Акционеры вправе обращаться в суд с требованием о понуждении лица, приобретшего более 30% акций ПАО, направить им обязательное предложение о приобретении у них ценных бумаг общества». Это позволит расширить перечень способов защиты прав акционеров и повысить эффективность самой защиты, а также снизит нагрузку на Банк России за счет расширения возможностей по реализации права на судебную защиту непосредственно самими миноритарными акционерами.

Переходя к рассмотрению системы подзаконных нормативно-правовых актов, осуществляющих регулирование общественных отношений в сфере корпоративного управления в российских компаниях с государственным участием, в первую очередь, необходимо остановиться на актах Правительства РФ.

Так, Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. №738 было утверждено Положение об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции») [7]. Рассматриваемое Положение устанавливает порядок оформления волеизъявления и определения позиции акционера – Российской Федерации, регламентирует деятельность представителей интересов Российской Федерации в совете директоров, включая компании, в отношении которых было принято решение об использовании специального права «золотой акции».

Вместе с тем, Положение не подлежит применению в случае управления следующими находящимися в федеральной собственности активами: акциями акционерного общества «ВО «Безопасность»; акциями, приобретенными за счет средств Фонда национального благосостояния; привилегированными акциями банков, размещенными в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2009 г. №181-ФЗ «Об использовании государственных ценных бумаг Российской Федерации для повышения капитализации банков» и пр.

Таким образом, нарушается принцип единства правового регулирования, в этой связи представляется целесообразным расширить сферу применения данного Положения.

В связи с передачей в соответствии с Федеральным законом от 23 июля 2013 г. №251-ФЗ [8] ЦБ РФ функций ФСФР и, как следствие, концентрации полномочий по регулированию, контролю и надзору во всех секторах финансового рынка России, особое значение в части регулирования корпоративных отношений приобрели акты Банка России. В то же время, до принятия нормативных правовых актов Банка России по отдельным вопросам корпоративного управления, сохраняют силу соответствующие нормативные правовые акты ФСФР и ФКЦБ.

Например, Приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 2 февраля 2012 г. №12-6/пз-н [9], предусматривает ряд дополнительных требо-

ваний к порядку подготовки, созыва и проведению годового и внеочередного общего собрания акционеров, проводимого как в форме собрания, т.е. совместного присутствия акционеров для обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование, так и заочного голосования.

В отношении данного акта необходимо отметить, что, во-первых, Информационным письмом Банка России от 8 июня 2017 г. №ИН-06-28/27 [10] даны некоторые рекомендации по вопросам подготовки общего собрания акционеров (возможность предусмотреть уставом место вручения бюллетеней, необходимость учета публичными компаниями положений Кодекса корпоративного управления [11]), и, во-вторых, проектом Приказа Банка России «О дополнительных требованиях к порядку подготовки, созыва и проведения общего собрания акционеров» [12] разработаны новые дополнительные требования к подготовке, созыву и проведению общего собрания акционеров, включая, например, возможность голосования путем заполнения электронного бюллетеня в сети «Интернет» на сайте компании, регистратора или центрального депозитария.

Таким образом, на основании проведенного анализа можно предложить следующие рекомендации по совершенствованию нормативно-правового регулирования корпоративного управления в российских компаниях с государственным участием.

1. В рамках обеспечения единства правового регулирования рассматрива-

емой сферы общественных отношений, расширить сферу применения Положения об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («золотой акции»), утвержденного Постановлением Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. №738, на все акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности, что потребует внесения соответствующих изменений в Постановление Правительства РФ от 17 июля 2017 г. №843, от 31 января 2017 г. №119, от 5 ноября 2013 г. №990, от 17 октября 2009 г. №831, от 5 августа 2009 г. №641, от 11 мая 2010 г. №325.

2. В целях обеспечения защиты интересов миноритарных акционеров, дополнить п. 6 ст. 84.2 Закона об АО абзацем 2 следующего содержания: «Акционеры вправе обращаться в суд с требованием о понуждении лица, приобретшего более 30% акций ПАО, направить им обязательное предложение о приобретении у них ценных бумаг общества».

3. В целях обеспечения публичных интересов изложить п. 10 ст. 91 Закона об акционерных обществах в новой редакции: «10. Общество обеспечивает представителям Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования безусловный доступ ко всем своим документам независимо от количества акций, которые находятся в собственности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования.».

### Литература:

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета от 25 декабря 1993 г. №237.
2. Часть первая Гражданского кодекса Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. №51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 декабря 1994 г. №32 ст. 3301.
3. Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 января 2002 г. №4 ст. 251.

### Literature:

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by national holopopping 12 Dec 1993) // Russian newspaper from December 25, 1993 N 237.
2. The first part of the Civil code of the Russian Federation from 30 Novber 1994 N 51-FZ // collected legislation of the Russian Federation from 5 December 1994, N 32, article 3301.
3. Federal law of December 21, 2001 N 178-FZ "On privatization of state and municipal property" // Meeting of the legislation the government of the Russian Federation of 28 January 2002 No. 4, article 251.
4. The constitutional Court of the Russian Federation of 6 July 2010 N 929-0h

4. Определение Конституционного Суда РФ от 6 июля 2010 г. №929-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Атлант-Эстейт» на нарушение конституционных прав и свобод статьей 84.2 Федерального закона «Об акционерных обществах» // URL: <http://www.ksrf.ru> (официальный сайт Конституционного Суда РФ).

5. Постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 5 ноября 2015 г. №19АП-4979/15 по делу №А48-2617/2014 // URL: <https://kad.arbitr.ru/> (картотека арбитражных дел, Федеральные арбитражные суды - официальный сайт).

6. См., например: Постановление Арбитражного суда Центрального округа от 15 июня 2017 г. №Ф10-2068/17 по делу №А54-4039/2016 // URL: <https://kad.arbitr.ru/> (картотека арбитражных дел, Федеральные арбитражные суды - официальный сайт).

7. Постановление Правительства РФ от 3 декабря 2004 г. №738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами ("золотой акции")» // Собрание законодательства Российской Федерации от 13 декабря 2004 г. №50 ст. 5073.

8. Федеральный закон от 23 июля 2013 г. №251-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с передачей Центральному банку Российской Федерации полномочий по регулированию, контролю и надзору в сфере финансовых рынков» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 июля 2013 г. №30 (часть I) ст. 4084.

9. Приказ Федеральной службы по финансовым рынкам от 2 февраля 2012 г. №12-6/пз-н «Об утверждении Положения о дополнительных требованиях к порядку подготовки, созыва и проведения общего собрания акционеров» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 27 августа 2012 г. №35.

10. Письмо Банка России от 8 июня 2017 г. №ИН-06-28/27 «Информационное письмо о некоторых вопросах порядка подготовки общего собрания акционеров» // Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации (<https://www.cbr.ru/>).

11. Письмо Банка России от 10 апреля 2014 г. №06-52/2463 «О Кодексе корпоративного управления» // Вестник Банка России от 18 апреля 2014 г. №40.

12. Проект Приказа Банка России «О дополнительных требованиях к порядку подготовки, созыва и проведения общего собрания акционеров» (подготовлен Банком России 22.11.2016) // Официальный сайт Центрального банка Российской Федерации (<https://www.cbr.ru/>).

"About refusal in acceptance to consideration of the complaint of the society with limited Noah "Atlant-estate" for violation of constitutional rights and freedoms article 84.2 of the Federal law "On joint the communities" // URL: <http://www.ksrf.ru> (official website of the Constitutional th Court of the Russian Federation).

5. The judgement of the Nineteenth arbitration court of appeal on November 5, 2015 N 19АП-4979/15 in the case of N А48-2617/2014 // URL:<https://kad.arbitr.ru/> (arbitration proceedings, the Federal arbitrarbitration courts - the official site).

6. See, for example: the Decision of Arbitration court of the Central the district of 15 June 2017 N F10-2068/17 in the case of N А54-4039/2016 // URL:<https://kad.arbitr.ru/> (arbitration proceedings, the Federal arbitrarbitration courts - the official site).

7. The decree of the RF Government dated 3 December 2004, No. 738 "On the management of federally owned shares in AK tionary societies and the use of special right for participation Russian Federation in management of joint-stock companies ("zo LOTOS shares")" // collected legislation of the Russian Federation from 13 December 2004, N 50, article 5073.

8. Federal law of 23 July 2013 No. 251-FZ "On making change tions to certain legislative acts of the Russian Federation in connection with the transfer of the Central Bank of the Russian Federation of powers according to the regulation, control and supervision in the sphere of financial markets" // Collected legislation of the Russian Federation of 29 July 2013 N 30 (part I) of article 4084.

9. The order of the Federal service for financial markets dated February 2, 2012 No. 12-6/PZ-n "On approval of the Regulations on additional tre the requirements to the procedure of preparation, convocation and holding of the General meeting shareholders" // the Bulletin of normative acts of Federal bodies Executive authority on 27 August 2012 N 35.

10. Bank of Russia letter of 8 June 2017 N JN-06-28/27 "Information-ary letter on some questions of preparation of General meetings of tion of shareholders" / the Official website of the Central Bank of the Russian Federation (<https://www.cbr.ru/>).

11. Bank of Russia letter of April 10, 2014 # 06-52/2463 "On the Code corporate governance" // the Bulletin of Bank of Russia from April 18, 2014 G. N 40.

12. The draft Order of the Bank of Russia "About additional requirements to the order of preparation, convocation and holding of General meeting of shareholders" (prepared by the Bank of Russia 22.11.2016) // Official website Price Central Bank of the Russian Federation (<https://www.cbr.ru/>).

ПАРАМЕТРЫ УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ  
ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ КАК ЭЛЕМЕНТ ОЦЕНКИ  
ИНВЕСТИЦИОННОГО КЛИМАТА В МУНИЦИПАЛЬНЫХ  
ОБРАЗОВАНИЯХ

THE PARAMETERS OF SATISFACTION OF ENTREPRENEURS AS  
PART OF THE ASSESSMENT OF THE INVESTMENT CLIMATE IN  
THE MUNICIPALITIES



Александр Юрьевич Коковихин,  
к.э.н., доцент, директор Института менеджмента  
и информационных технологий, Уральский  
государственный экономический университет

Alexandr Yuryevich Kokovikhin,  
PhD in Economics, Associate Professor, Head of  
the Institute of Management and Information  
Technology, Ural State University of Economics

[kau@usue.ru](mailto:kau@usue.ru); [gov66@inbox.ru](mailto:gov66@inbox.ru)



Екатерина Сергеевна Огородникова,  
к.э.н., доцент кафедры менеджмента, Уральский  
государственный экономический университет

Ekaterina Sergeevna Ogorodnikova,  
PhD in Economics, Associate Professor, Department  
of Management, Ural State University of Economics

[cmb\\_8@mail.ru](mailto:cmb_8@mail.ru)



Андрей Евгеньевич Плахин,  
к.э.н., доцент кафедры менеджмента,  
заместитель директора Института менеджмента  
и информационных технологий, Уральский  
государственный экономический университет

Andrey Yevgenyevich Plakhin,  
PhD in Economics, Associate Professor, Department  
of Management, Deputy Head of the Institute of  
Management and Information Technology, Ural  
State University of Economics

[apla@usue.ru](mailto:apla@usue.ru)

**Аннотация:** Статья посвящена оценке параметров удовлетворенности предпринимателей работой государственных органов и органов местного самоуправления при осуществлении регистрационных и разрешительных процедур. Цель исследования, ставшего основой настоящей статьи, – получение комплексного представления об эффективности мероприятий улучшения инвестиционного климата в муниципальных образованиях Свердловской области.

Комплексные подходы к осуществлению мониторинга представлены в исследованиях, проведенных в 2015–2017 гг. на территории Свердловской области: «Исследование комплексной оценки состояния инвестиционного климата в муниципальных образованиях, состояния инвестиционного климата в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области» (государственный контракт № 0162200032215000009-0657446-01) и «Мониторинг наличия (отсутствия) административных барьеров и оценки состояния конкурентной среды субъектами предпринимательской деятельности и мониторинг удовлетворенности потребителей качеством товаров, работ и услуг на товарных рынках Свердловской области и состоянием ценовой конкуренции на территории Свердловской области» (государственный контракт № 04-2017-14).

Данные об удовлетворенности конкурентной средой потребителей и представителей организаций в 2016 году получены в ходе опроса более 1000 респондентов в 72 городских округах и муниципальных районах Свердловской области. Данные об объективных результатах государственной и муниципальной политики получены из размещенных в 2016 году докладов глав муниципальных образований Свердловской области о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Результаты исследования позволяют разработать ряд рекомендаций по улучшению институциональной среды деятельности субъектов МСП. Разработанные предложения рекомендуются к использованию органами государственной власти и местного самоуправления при разработке мероприятий совершенствования инвестиционной привлекательности муниципальных образований Свердловской области.

**Abstract:** The article is devoted to the estimation of the parameters of satisfaction of entrepreneurs with government bodies and local self-government in the implementation of registration and licensing procedures. The purpose of the study, which became the basis of this article, obtaining a comprehensive understanding of the effectiveness of measures to improve the investment climate in municipalities of the Sverdlovsk region.

Integrated approaches to monitoring are presented in studies conducted in the 2015-2017 biennium on the territory of Sverdlovsk region: "the Study of an integrated assessment of the investment climate in municipalities of the state of the investment climate in the municipalities, located on the territory of Sverdlovsk region" (government contract № 0162200032215000009-0657446-01) and "Monitoring the presence (absence) of administrative barriers and the assessment of the competitive environment of the business entities and the monitoring of customer satisfaction quality of goods, works and services in commodity markets Sverdlovsk region and the state of price competition in the territory of Sverdlovsk region" (government contract № 04-2017-14).

Satisfaction data competitive environment consumers and representatives of organizations in 2016 obtained in the survey of more than 1,000 respondents in 72 urban districts and municipal districts of the Sverdlovsk region. Data about the objective results of the state and municipal policies derived from posted in 2016, reports of Heads of municipal formations of the Sverdlovsk region on the reached values of indicators for performance assessment of local authorities.

The results of the study allow to formulate a number of recommendations to improve the institutional environment of SMEs. Proposals recommended for use by public authorities and local self-government in the development of measures of improvement of investment appeal of municipal formations of the Sverdlovsk region.

**Ключевые слова:** Регистрационные и разрешительные процедуры, предпринимательство, оценка уровня инвестиционной привлекательности, инвестиционный климат.

**Keywords:** Registration and licensing procedures, entrepreneurship, evaluation of investment attractiveness, investment climate.

Проблема формирования инвестиционного климата муниципальных образований является одним из основных вопросов инвестиционной политики. Это обусловлено тем, что привлекательность территории с точки зрения вложения инвестиций определяет возможности ее экономического развития и получения дополнительных доходов в местный бюджет.

Теоретические аспекты формирования инвестиционного климата муниципального образования рассмотрены в работах А.Ю. Чепуренко [1], А.Ю. Кокотихина [2,3]. В числе наиболее распространенных мероприятий, улучшающих инвестиционный климат, необходимо отметить создание сети государственных институтов, облегчающих начало предпринимательской деятельности, мероприятия, снижающие административные барьеры для бизнеса и обеспечение доступности ресурсов и инфраструктуры [4,5]. Все вышеприведенные параметры отслеживают путем оценки удовлетворенности предпринимателей в рамках системы мониторинга инвестиционного климата, введение которого регулируется Стандартом развития конкуренции в субъектах Российской Федерации [6]. Комплексные подходы к осуществлению мониторинга представлены в исследованиях, проведенных в 2015-2017 гг на территории Свердловской области: «Исследование комплексной оценки состояния инвестиционного климата в муниципальных образованиях, состояния инвестиционного климата в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области» (государственный контракт №0162200032215000009-0657446-01) и «Мониторинг наличия (отсутствия) админи-

стративных барьеров и оценки состояния конкурентной среды субъектами предпринимательской деятельности и мониторинг удовлетворенности потребителей качеством товаров, работ и услуг на товарных рынках Свердловской области и состоянием ценовой конкуренции на территории Свердловской области» (государственный контракт № 04-2017-14). Одним из основных блоков мониторинга является оценка параметров удовлетворенности предпринимателей работой государственных органов и органов местного самоуправления при осуществлении регистрационных и разрешительных процедур, параметры оценки приведены на рисунке 1.

Оценка удовлетворенности проводится на основании опросов субъектов малого и среднего бизнеса (юридических лиц и индивидуальных предпринимателей), осуществляющих деятельность на территории муниципальных образований в Свердловской области, получивших финансовую и нефинансовую поддержку, разрешение на строительство на территории муниципальных образований в Свердловской области, градостроительные планы земельных участков на территории муниципальных образований в Свердловской области.

Правительством Свердловской области особое внимание уделяется организации предоставления услуг для представителей предпринимательского сообщества через Государственное бюджетное учреждение Свердловской области «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – МФЦ). Всего на территории Свердловской области в настоящий момент открыто 75 филиалов МФЦ.

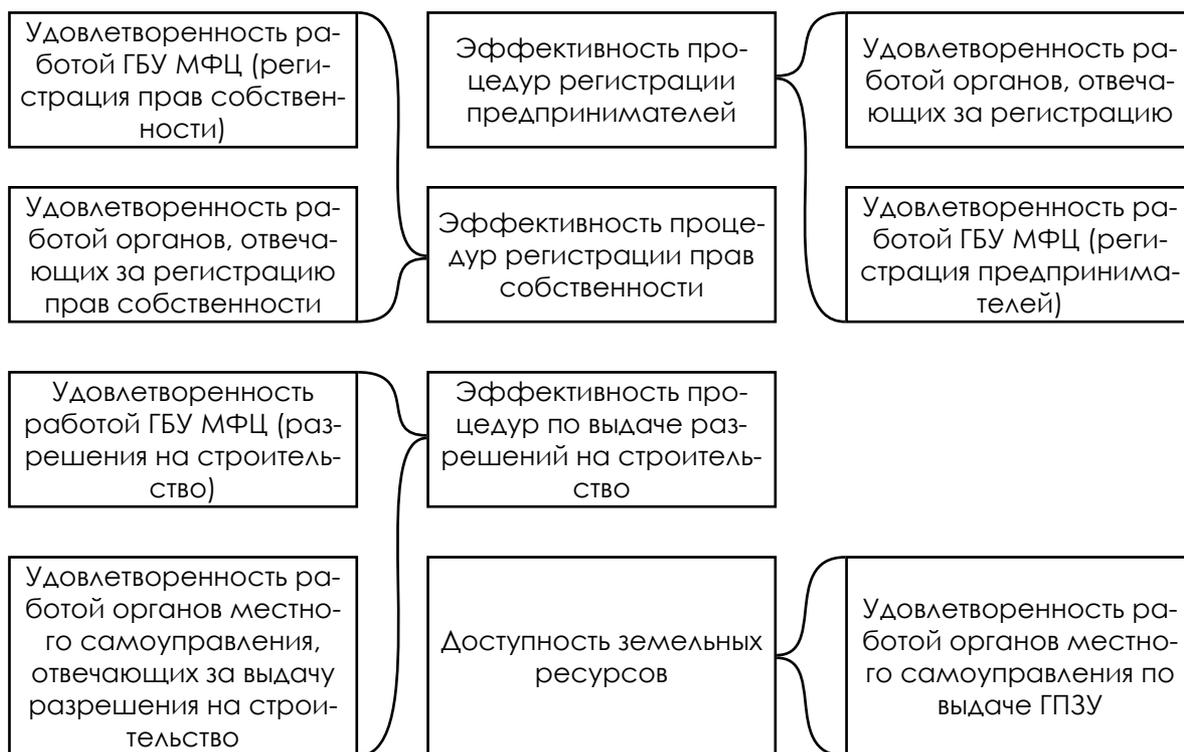


Рисунок 1. Параметры удовлетворенности в оценке инвестиционного климата.

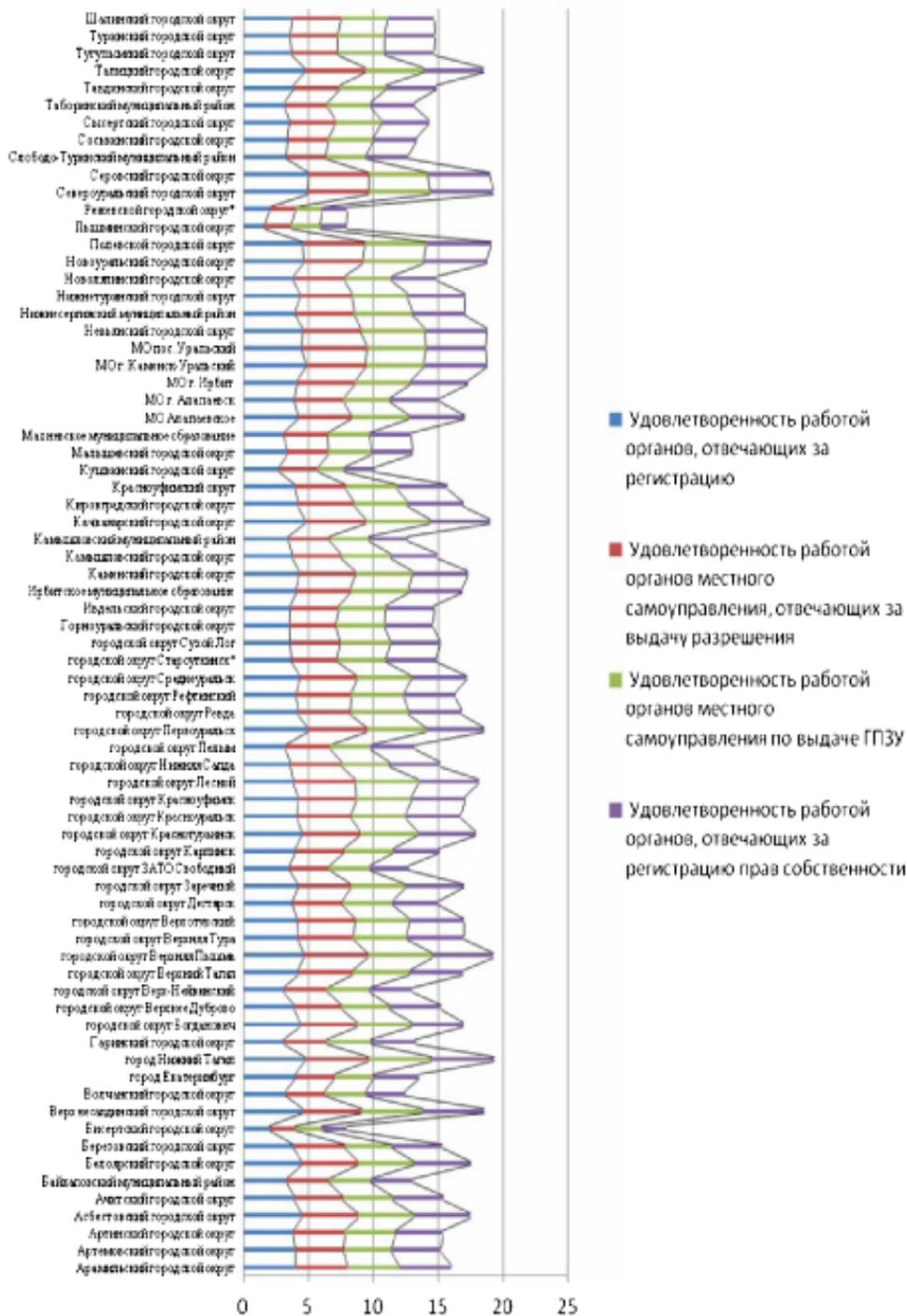
МФЦ обеспечено предоставление услуги по регистрации юридического лица в виде комплексной услуги по регистрации предприятий (заключены соглашения МФЦ с Управлением Федеральной налоговой службы по Свердловской области, Пенсионным фондом, Фондом социального страхования, Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Свердловской области), включающей в себя наряду с получением свидетельства о государственной регистрации еще и кодов статистики, уведомлений о регистрации в Фонде социального страхования и Пенсионном фонде. По регламенту срок предоставления услуги сегодня составляет всего 11 дней.

В целом высокие оценки удовлетворенности работой государственных и муниципальных органов при осуществлении регистрационных и разрешительных процедур выразили респонденты 32 муниципальных образований, наиболее высокие оценки получили: городской округ Верхняя Пышма, город Нижний Тагил, Серовский городской округ и др.

Показатели удовлетворенности работой ГБУ МФЦ при осуществлении регистрационных и разрешительных процедур наблюдаются в 31 муниципальном образовании, наиболее высокие оценки получили Качканарский городской округ, Полевской городской округ, МО г. Каменск-Уральский.

Обобщая существующий опыт, можно выделить ряд эффективных процедур, позволяющих повысить эффективность, параметры удовлетворенности предпринимателей работой государственных органов и органов местного самоуправления при осуществлении регистрационных и разрешительных процедур. Для повышения эффективности процедур регистрации субъектов МСП необходимые следующие мероприятия:

- расширить перечень услуг, оказываемых субъектам предпринимательской деятельности через МФЦ, учитывая опыт апробации предоставления услуги по подключению к сетевым энергоресурсам;
- использование средств массовой информации для распространения ин-



**Рисунок 2. Оценка параметров удовлетворенности предпринимателей работой государственных органов и органов местного самоуправления при осуществлении регистрационных и разрешительных процедур, баллы.**

формации о способах подачи заявлений и правилах подготовки документов;

– информировать потенциальных получателей услуг о предоставлении государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в МФЦ посред-

ством межведомственного взаимодействия с бизнес-объединениями (об адресах точек расположения офисов МФЦ с графическим изображением на картах муниципальных образований с сообщением о сервисах, в том числе

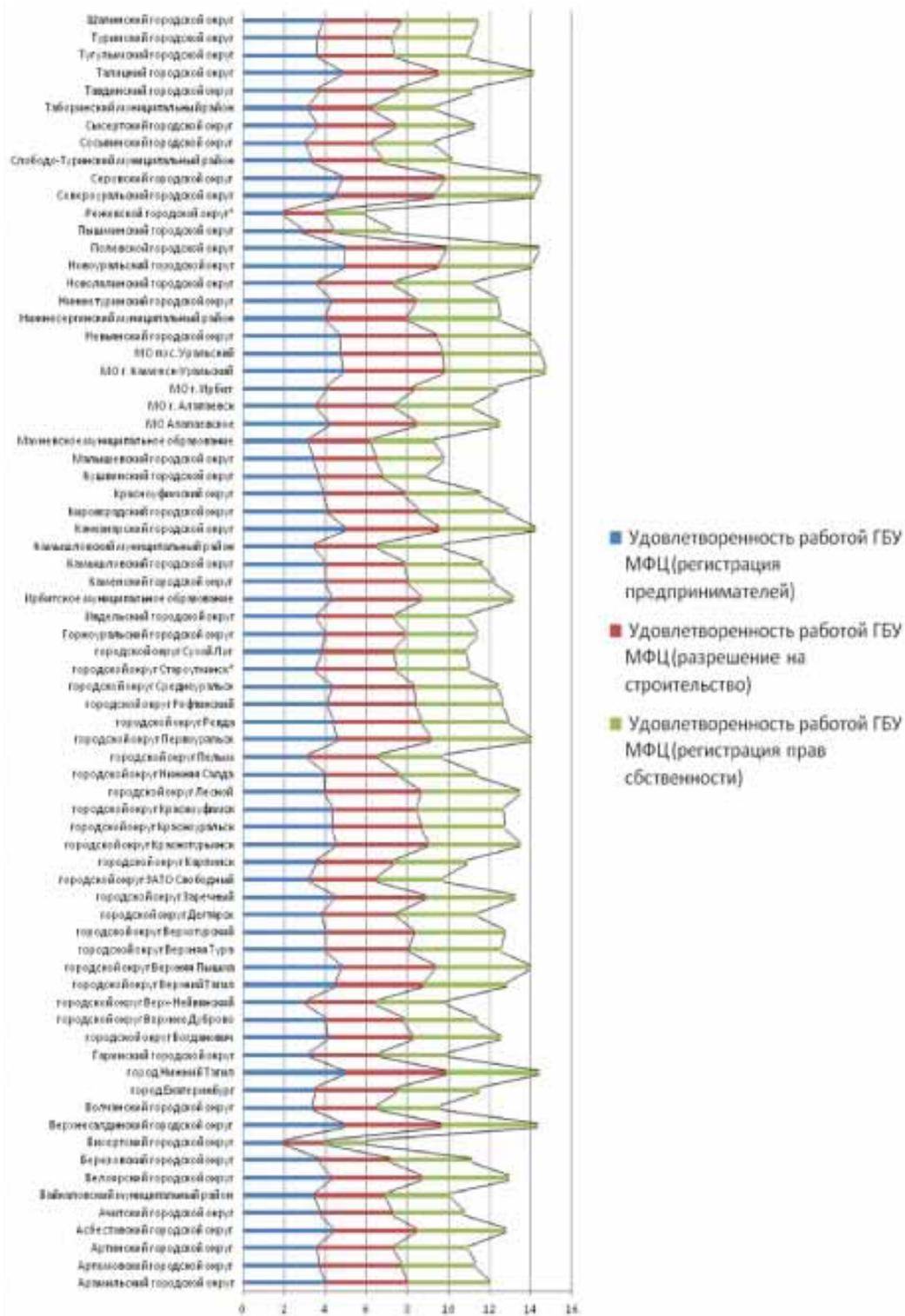


Рисунок 3. Оценка параметров удовлетворенности предпринимателей работой ГБУ МФЦ при осуществлении регистрационных и разрешительных процедур, баллы.

возможности применения электронной подписи, отслеживании онлайн загрузки офисов, движению документов и т.п.);

– организовать прохождение процедур получения и согласования технических условий одновременно (параллельно) со всеми ресурсоснабжающими

организациями: Представители ресурсоснабжающих организаций должны собираться вместе и на одном совещании рассматривать заявку. Тем самым упрощается контроль за соблюдением сроков госструктурами и сетевыми организациями;

– осуществить координацию действий госструктур и сетевых организаций (электроэнергии, водоснабжения, теплоснабжения, канализации и т. д.) на этапе подготовки документов для получения разрешения на строительство с целью ускорения процессов выдачи технических условий, согласования проектов и производства работ: в роли координатора могут выступать представители институтов развития субъектов Российской Федерации;

– использовать информационные технологии для ускорения административных процедур: возможность подачи заявления через интернет-портал позволяет автоматизировать и сократить время обработки заявок, минимизация риска потери документов;

– размещение в доступной форме информации о процедуре регистрации

недвижимого имущества на интернет-портале, разместить в местах приема заявителей в офисах МФЦ информационные материалы о возможности получения государственных услуг Росреестра в электронном виде;

– следует периодически предоставлять в организации инфраструктуры поддержки предпринимателей, общественные организации предпринимателей, профессиональные объединения, органы власти и местного самоуправления информационные материалы со сведениями об адресах расположения офисов МФЦ, открытии новых офисов, возможности электронной записи и отслеживании онлайн загруженности офисов, появлении новых возможностей по предоставлению услуг через МФЦ/отсутствию необходимости получать услуги через МФЦ.

Таким образом, представленные мероприятия позволят существенно улучшить параметры удовлетворенности работой государственных органов и органов местного самоуправления при осуществлении регистрационных и разрешительных процедур.

## Литература:

1. Chepureno A. Small entrepreneurship and entrepreneurial activity of population in Russia in the context of economic transformation // *Historical Social Research*. – 2010. – №2. – 301-319 pp.
2. Коковихин А.Ю. Управление человеческими ресурсами при формировании инвестиционной привлекательности муниципального образования // *Известия Байкальского государственного университета*. 2017. Т. 27. №1. С. 32-41.
3. Коковихин А.Ю., Огородникова Е.С., Уильямс Д., Плахин А.Е. Факторы институциональной среды в оценке предпринимателем инвестиционного климата муниципального образования // *Экономика региона*. 2017. Т. 13. №1. С. 80-92. doi: 10.17059/2017-1-8
4. Перова М.М., Брызгина Е.О., Журба В.В. Внедрение Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации как ключевой аспект социально-экономического развития территории // *Экономика, предпринимательство и право*. – 2016. – 6(1). – с. 9-24. – doi: 10.18334/ep.6.1.35181
5. Плахин А.Е., Огородникова Е.С., Генералов И.Г. Институциональные условия создания и методические аспекты оценки эффективности функционирования кластеров: российский и зарубежный опыт // *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2017. №2 (19). С. 61-65.
6. Распоряжение Правительства РФ от 5 сентября 2015 г. №1738-р Об утверждении Стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации <http://government.ru/media/files/EPhsiaffQIT8bK1Eov94GawS0179HxFl.pdf>

## Literature:

1. Chepureno A. Small entrepreneurship and entrepreneurial activity of population in Russia in the context of economic transformation // *Historical Social Research*. – 2010. – No. 2. – Pp 301-319.
2. A. Y. Kokovikhin Management of human resources in the formation investment attractiveness of municipal formation // *proceedings of the Baikal state University*. 2017. T. 27. No. 1. S. 32-41.
3. Kokovikhin, A., Ogorodnikova E. S., Williams D., Plakhin E. A. Factors institutional environment in the evaluation of the entrepreneur in the investment climate of mu-socialnogo education // *Economy of region*. 2017. Vol. 13. No. 1. P. 80-92. doi: 10.17059/2017-1-8
4. Perova M. M., Bryazgina E. O., Zhurba, V. V. Implementation of the Standard development competition competition in subjects of the Russian Federation as a key aspect of the socio-eco-the economic development of the territory // *Economics, entrepreneurship and law*. – 2016. – 6(1). – с. 9-24. – doi: 10.18334/ep.6.1.35181
5. Plakhin E. A., Ogorodnikova E. S., Generalov I. G. Institutional conditions with-building and methodological aspects of evaluating the performance of clas-of the year: Russian and foreign experience // *The azimuth of scientific research: Economics and management*. 2017. No. 2 (19). S. 61-65.
6. The decree of the RF Government of 5 September 2015 No. 1738-R About the adoption NII of the standard of development of the competition in subjects of the Russian Federation <http://government.ru/media/files/EPhsiaffQIT8bK1Eov94GawS0179HxFl.pdf>

УДК 34.076  
ББК 65.9(4Рос)23

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ДОКУМЕНТОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

## IMPROVEMENT OF ANTI-CORRUPTION EXAMINATION OF ADMINISTRATIVE DOCUMENTS LOCAL GOVERNMENTS



Руслан Агарунович Абрамов,  
ФГБОУ ВО «Российский экономический  
университет» имени Г.В. Плеханова»  
заведующий кафедрой государственного  
и муниципального управления, доктор  
экономических наук, профессор,  
(г. Москва)

Ruslan Agarunovich Abramov,  
head of the chair «State and municipal  
management» Plekhanov Russian University  
of Economics, doctor of economical science,  
professor, (Moscow)

Oef08@mail.ru

**Аннотация:** В работе поставлена проблема анализа документов, которые принимаются распорядительными органами в области муниципального управления и которые могут в достаточной степени нести коррупционную составляющую. Авторами проводится анализ того, насколько коррупция затрагивает социально-экономическую сферу региона или муниципалитета и в какой степени это отражается на понимании возможностей развития муниципального образования. Авторами отождествляется возможность получения документов, имеющих признаки коррупционной емкости и документов, изначально проектируемых как источники коррупционных явлений. Объектом исследования является механизм проведения экспертизы нормативных актов для целей противодействия коррупционным явлениям. Новизной исследования является авторская разработка по определению механизма выявления признаков коррупциогенности распорядительных документов, а также возможностей привлечения к данному процессу общественности. Направлением дальнейших исследований являются возможности автоматизации выявления признаков коррупционной составляющей при принятии и регламентировании законодательной базы, а также учета проведения общественных экспертиз.

**Abstract:** The paper poses the problem of analyzing documents that are adopted by the administrative bodies in the field of municipal administration and which can sufficiently carry the corruption component. The authors analyze the extent to which corruption affects the social and economic sphere of the region or the municipality and to what extent this affects the understanding of the possibilities for the development of the municipality. The authors identify the possibility of obtaining documents that have signs of corrupt capacity and documents originally designed as sources of corruption phenomena.

The object of the study is the mechanism for carrying out the examination of normative acts for the purpose of counteracting corruption phenomena.

The novelty of the study is the author's design to determine the mechanism for identifying signs of corruption-related administrative documents, as well as the possibilities of involving the public in this process.

The direction of further research is the possibility of automating the identification of signs of a corruptive component when adopting and regulating the legislative base, as well as taking into account the conduct of public examinations.

**Ключевые слова:** Экспертиза, коррупция, противодействие, документы, органы контроля, муниципальное образование, общественная экспертиза, развитие городов.

**Keywords:** Expertise, corruption, counteraction, documents, control bodies, municipal formation, public examination, urban development.

**Актуальность исследования.** Проблема противодействия коррупции в органах публичной власти является одной из самых актуальных для нашего государства. Объективные факторы развития коррупции свидетельствуют о том, что она создает существенную опасность для жизнедеятельности общества, и на сегодня масштабы ее распространения представляют реальную угрозу национальной безопасности. Именно поэтому задачи предотвращения коррупции рассматриваются в настоящее время как общегосударственные и приоритетные, поскольку эффективная борьба с этим негативным общественным явлением возможна лишь при условии создания и реализации надлежащих механизмов организационно-правового обеспечения реформирования, направленного на предупреждение коррупции в органах власти и активное участие в этом процессе общественности. Несмотря на принимаемые в течение последних двух лет организационно-правовые меры противодействия коррупции, масштабы ее не уменьшились [13, с.104]. На международном уровне Российская Федерация часто воспринимается как коррумпированная страна, о чем свидетельствует низкий рейтинг по

уровню добродетели, определенный по результатам исследований, проведенных в течение последних лет авторитетными международными институтами.

Коррупция как социальное явление имеет ряд причин для своего возникновения и распространения в экономической, политической и социально-структурной организации общества. Но подавляющее большинство ее последствий чувствуется в реальной социальной жизни, сказывается на ее уровне, степени защищенности граждан, обеспеченности их прав и свобод. Коррупция – явление, которое возникает почти одновременно с возникновением государства, поэтому, несомненно, искоренить коррупцию так же трудно, как преодолеть преступность. Одной из причин этого является тот факт, что системная коррупция является признаком бедных государств, в которых общество и его институты слишком слабые.

Опыт борьбы с коррупцией – как отечественный, так и международный – свидетельствует, что ликвидировать ее полностью как социальное зло почти невозможно. Целью антикоррупционной политики должно стать уменьшение уровня и локализации коррупции в обществе,

изменение ее характера, ограничения ее влияния на социально-политические и экономические процессы. В Российской Федерации коррупция является одной из главных проблем, которая требует безотлагательного решения. Она представляет значительную угрозу демократии, реализации принципа верховенства права, национальной безопасности, становлению гражданского общества [1, с. 7].

На уровне муниципального образования документальная основа всей деятельности основывается на принятии и реализации документов, которые не затрагивают чаще всего стратегических или программных основ развития региона, а только реализации хозяйственных механизмов и распределения бюджетных средств.

**Анализ литературных данных.** Болдыш А.Ю. считает недостаточно исследованным вопрос четкого определения сущности коррупции в органах государственной власти. Он определяет, что от ее правильного понимания в значительной мере зависит формирование стратегии и тактики антикоррупционной деятельности, постановка целей, определение сил и средств [6, с. 31].

В этом контексте Р.А. Абрамов, Р.Т. Мухаев, М.С. Соколов рассматривают исторические источники и социальные предпосылки возникновения коррупции, ее экономический, правовой аспекты, системный характер, связь с другими негативными социальными явлениями [2, с. 110]. При этом А.В. Ким особо выделяет политический аспект коррупции, что обусловлено ярко выраженным политическим окрасом коррупции: с одной стороны, она является продуктом деятельности власти, с другой – непосредственно влияет на формирование властных институтов, их функционирование в значительной степени определяет сущность самой власти [9, с. 35].

М.Е. Панкратова взгляды на коррупцию разделяет по направлениям. Первый предусматривает интеграцию международных и национальных механизмов квалификации, выявления и противодействия коррупции. Он базируется на регламентации международными нормативно-правовыми актами, изложенными в форме решений и резолюций международных организаций. Фактически,

речь идет о некотором обобщении понятия «коррупция», стандартов служебной деятельности, регламентов функционирования управленческих структур и тому подобное. Второе направление базируется на детерминации институциональных характеристик коррупции; оно предусматривает сочетание политических, социально-экономических и юридических составляющих. На современном этапе стоит дополнить такой перечень социальным аспектом. Третье направление исходит из современного понимания концепции «хорошее управление» как реализации права человека на эффективное управление [11, с. 70]. Р.А. Абрамов, Г.И. Изутдинов исследуют влияние коррупции на эффективность социального управления и способность систем управления противодействовать коррупции [3, с. 17]. С.Н. Мещерякова, А.А. Моисеева базируются свои взгляды на исследовании влияния коррупции на соблюдение прав и свобод человека в системе публичного управления.

**Материалы и методы исследования.** В работе применяются методы не только нормативно-правового анализа применяемых документов, которые определяют возможность проведения антикоррупционной экспертизы, но также и методы экономико-математического прогнозирования для расчета потенциального ущерба коррупции и прогностического для определения предложений нормативно-правового характера в целях противодействия коррупциогенности принимаемых распорядительных документов.

**Результаты и дискуссия.** Важно определить главные задачи, которые должны быть выполнены в процессе реализации мероприятий по противодействию коррупции в условиях проведения системных реформ.

1. Во-первых, выяснение особенностей возникновения, сущности специфики детерминации коррупционных правонарушений в стране (с позиций управленческой науки и права).

2. Во-вторых, рационализация антикоррупционного законодательства по закреплению национальных традиций и международного опыта противодействия коррупции.

3. В-третьих, систематизация механизмов предотвращения коррупционных де-



**Рисунок 1. Угрозы возникновения коррупционных явлений при принятии нормальных муниципальных правовых актов.**

яний в органах государственной власти и местного самоуправления.

4. В-четвертых, формирование у должностных лиц органов публичной власти способности проводить антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов.

Возможность и возникновение стремления к коррупционной оценке возникает на основании того, насколько может муниципальное образование регулировать вопросы хозяйственной жизни. Графически мы можем представить вопросы, которые должны быть охвачены антикоррупционной экспертизой (рис. 1).

Основная проблема, которая возникает при выявлении потенциальной коррупционной емкости – это возможность источника получения финансирования от стороны коррупции. Это или средства граждан, или средства бюджетного назначения. В соответствии с этим возникает и опосредованный вред, который в целом возникает по отношению к конкретному гражданину или социально-экономической среде в целом. По целевому содержанию можно выделить возможность реализации коррупциогенности в нормативно-правовых актах в том случае, если возможность коррупционных явлений закладывается на этапе его проектирования или используется

несовершенство законодательства. Хотя в последнем случае, если не было факта незаконного обогащения или кражи бюджетных средств, называть такое коррупцией нельзя.

Придерживаясь общей позиции касательно необходимости экспертизы муниципального правового акта (принимая за него нормативный правовой акт и проект нормативного правового акта), следует установить в качестве предмета оценки характер связи объекта с коррупционным поведением. Исследуя акт или проект муниципального правового акта, эксперт выясняет, насколько они способствуют (могут способствовать) возникновению коррупции, то есть устанавливает наличие коррупциогенности акта. Это и есть свойство, на исследование которого направлена экспертиза [14, с. 238]. Также в случае антикоррупционной направленности акта или проекта муниципального правового акта экспертиза определяет, насколько эффективно они будут реализовать свое предназначение. Такой взгляд на предмет антикоррупционной экспертизы нормативных муниципальных правовых актов и проектов нормативных правовых актов является наиболее правильным. Выявив, как именно нормативный муниципальный правовой акт или его проект порождает коррупционную пре-

ступность, эксперт сможет верно определить коррупционный фактор, найти способ его устранения, чтобы исключить связь положений акта с какими-либо коррупционными проявлениями [10, с. 56].

Таким образом, объектом антикоррупционной экспертной оценки муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов будут выступать сами такие акты и проекты.

Решить такую проблему можно путем четкого законодательного определения норм этического поведения субъекта публичной деятельности, общественного восприятия добродетели как нормы поведения должностного лица и социального утверждения добродетели как единственно возможного стиля служебной деятельности. Так же важно пропорционально усиливать юридическую ответственность в рамках мер наказания (уголовного, административного, гражданского, дисциплинарного), которое общественно поддерживается (приветствуется), и закрепить четкие нормы в деятельности органов власти и их должностных лиц с максимальным описанием дозволенных границ деятельности должностных лиц [12, с. 558]. Это иллюстрируется ростом количества нарушений, который связан с явлением коррупции в муниципалитетах (табл. 1).

Подобные аспекты деятельности связаны с тем, что фактически экспертиза

на муниципальном уровне не ведется, и все преступления коррупционного толка расследуются постфактум. Об этом свидетельствует результативность работы правоохранительных органов (табл. 2).

Антикоррупционная экспертиза муниципальных нормативных актов направлена на достижение конкретных результатов, а именно:

- создание системы принятия решений по антикоррупционной политике на основе анализа достоверных данных о коррупции, мониторинга выполнения этих решений и их влияния на состояние дел с коррупцией независимым специально уполномоченным органом по вопросам антикоррупционной политики в партнерстве с гражданским обществом, а также формирование общественной поддержки в преодолении коррупции;
  - создание системы добропорядочной и профессиональной публичной службы в соответствии с международными стандартами и лучшим мировым опытом;
  - внедрение эффективных антикоррупционных программ в центральных органах исполнительной власти, а также на государственных предприятиях, обеспечение для общества прозрачности их деятельности;
  - формированию в обществе идеи нетерпимости к проявлениям коррупции.
- Объектом антикоррупционной экспертизы признаны исключительно проек-

**Таблица 1. Нарушения, связанные с муниципальными органами власти.**

Показатели	2013	2014	2015	2016
Выявлено преступлений	42606	42755	38607	36634
Расследовано преступлений	30504	32563	31192	29647
Преступления против собственности	16926	17396	13594	13366
Преступления в сфере хозяйственной деятельности, в том числе:	8726	9029	8638	8174
– фиктивное предпринимательство	255	376	453	460
– легализация (отмывание) доходов, полученных преступным путем	338	363	382	342
– нарушение законодательства о бюджетной системе	97	61	48	27
– мошенничество с финансовыми ресурсами	764	697	538	531
Преступления в сфере служебной деятельности в том числе:	16396	15555	15495	14159
– взяточничество	3014	2775	2297	2102
– преступления связаны с приватизацией	2835	2762	2372	2473
– в сфере внешнеэкономической деятельности	1293	1323	656	539
– в сфере банковской деятельности	3365	3183	3294	3300
– с использованием бюджетных средств	7249	7566	6354	7264

Источник: составлено автором

**Таблица 2. Результаты работы правоохранительных органов в борьбе с коррупцией на уровне муниципальных образований, единиц.**

Показатели	2014	2015	2016
Количество протоколов о коррупционных деяниях, направленных в суд в отчетном периоде	5995	6224	5389
Количество протоколов, по которым суд принял решение в отчетном периоде	5490	5732	5022
наложен штраф	4551	4745	4011
вынесено предупреждение	-	-	59
закрыто административных дел	874	987	951
Остаток нерассмотренных в судах протоколов на конец отчетного периода	-	-	500
Привлечено к административной ответственности должностных лиц (оштрафованы)	5705	5799	6802
Сумма наложенного штрафа	-	-	1351605
Ущерб, нанесенный коррупционными деяниями (руб)	1278309	2688851	1621385
Отменено неправомερных нормативно-правовых актов и решений, принятых в результате коррупционных деяний	398	557	532
Внесено представлений, иных документов реагирования на устранение причин и условий, способствующих коррупционным проявлениям	1179	1421	1649
По результатам их рассмотрения привлечено к ответственности должностных лиц	1249	1577	1738
Уволен из занимаемой должности	-	-	183

Источник: составлено автором

ты нормативно-правовых актов. Наряду с этим считаем, что антикоррупционной экспертизе могут и должны подвергаться не только проекты, но и действующие нормативно-правовые акты, антикоррупционная эффективность которых подвергается сомнению. В связи с этим следует отметить, что действующим законодательством предусмотрена возможность проведения в целом научной экспертизы исключительно по проектам нормативно-правовых актов, что, по нашему убеждению, не отвечает потребностям современной системы права, ведь внесение изменений и дополнений к нормативно-правовым актам также требует научного экспертного обеспечения, в том числе и в контексте противодействия и предотвращения коррупции.

В связи с этим обязательную антикоррупционную экспертизу, на наш взгляд, целесообразно проводить только в отношении тех из перечисленных выше проектов нормативно-правовых актов, которые будут регулировать отношения в так называемых «наиболее важных» сферах общественной жизни. К последним можно отнести финансово-экономическую, природоохран-

ную, образовательную сферу, сферу здравоохранения, социальной защиты, рационального природопользования, уголовной ответственности, а также области судопроизводства, государственной службы, правоохранительной деятельности, учитывая исключительную важность функций и их статус главных субъектов как гарантов законности в государстве.

Факультативную же антикоррупционную экспертизу считаем возможным проводить по:

- проектам нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, где финансирование проводится с участием грантов и безвозмездных спонсорских поступлений: где государство не тратит денежные средства);
- проектов нормативно-правовых актов, которые регулируют общественные отношения в любой другой сфере социальной жизни (не входят в сферы, определенные для проведения обязательной антикоррупционной экспертизы);
- действующих нормативно-правовых актов, когда возникают обоснованные сомнения относительно их некоррупционной рискованности.

Предметом антикоррупционной экспертизы проектов нормативно-правовых актов является достаточно широкий круг общественных и юридических явлений, которые возможно, по нашему мнению, объединить такой категорией, как криминологические факторы правотворчества. Криминологические факторы, являясь составной частью факторов правотворчества, имеют социальное происхождение и в значительной степени обуславливают конструктивную сущность правовых норм, последствия их действия, в чем и проявляется их значение. К параметрам коррупциогенных факторов относятся:

1. нечеткое определение функций, прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти и местного самоуправления, лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления;

2. создание чрезмерных обременений для получателей административных услуг;

3. отсутствие или нечеткость административных процедур;

4. отсутствие или недостатки конкурсных (тендерных) процедур.

Относительно этого перечня есть смысл сделать определенные замечания. В частности, указанные нормативно-правовые пороки хоть и отражают действительные коррупциогенные свойства норм права, однако не исчерпывают их. При таком подходе вне поля зрения остаются фиксация в правовых нормах предпосылок конфликта интересов в деятельности субъектов коррупционных правонарушений, а также ряда положений, ограничивающих возможности полноценной реализации существующих антикоррупционных программ и отдельных мероприятий. Следовательно, в предмете антикоррупционной экспертизы должны также исследоваться и существующие параметры системы противодействия коррупции, касающиеся общественных отношений, которые регулируют норму права, на основании чего должен оцениваться характер и степень деструктивного влияния соответствующих нормативно-правовых положений. Последние также должны оцениваться как коррупциогенные факторы, даже при отсутствии у них прямых положений, недостатки в фиксации которых способ-

ны породить злоупотребление правом в форме коррупционных правонарушений.

Следовательно, признание предметом антикоррупционной экспертизы криминологических факторов правотворчества должно способствовать охвату экспертным исследованием всех составляющих криминологической обстановки – как непосредственных криминогенных факторов, так и существующих средств и мер их противодействию. На основании изложенного, предлагаем к предмету антикоррупционной экспертизы включить следующие криминологические факторы правотворчества:

1). Факторы, обуславливающие наличие конфликта интересов в деятельности субъекта коррупционных правонарушений:

- отставание норм права от реальных потребностей служебной деятельности субъекта коррупционного правонарушения и обеспечения его нужд;

- социальная убыточность регулирования правоотношений, когда негативные последствия и социальные издержки превышают положительные социальные результаты;

- привнесение в общественные отношения элементов конфликтности интересов и поведения различных социальных групп (по имущественным, социально-демографическим показателям).

- наличие правовых предпосылок для формирования коллизий правовых интересов у корреспондирующих субъектов правоотношений;

- несоответствие норм права системе общепринятых большинством населения жизненных ценностей, культурных традиций;

- избыточность публично-правовых форм и методов регулирования общественных отношений, которые неоправданно ограничивают свободу социально-экономической деятельности;

- несоответствие способов (типов) правового регулирования (разрешительный, обязывающий, запретительный; диспозитивный, императивный) сфере и предмету правового регулирования, его целям, принципам, а также требованиям правопорядка и законности;

- необоснованная коммерциализация оборота общественных благ;

- финансово-экономическая, организационно-управленческая, научная, кадровая и другая необеспеченность практической реализации положений проекта нормативно-правового акта;

2). Факторы, которые облегчают или иным образом детерминируют совершение коррупционных правонарушений, блокируют действие антикоопуционных мероприятий.

- Нечеткое определение функций, прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти и местного самоуправления, лиц, уполномоченных на выполнение функций государства или местного самоуправления.

- Создание чрезмерных обременений для получателей административных услуг.

- Отсутствие или нечеткость административных процедур:

а) неопределенность порядка реализации субъективных прав или исполнения юридических обязанностей;

б) необеспеченность нормативно-правового акта (или отдельных его норм) административными процедурами, нормативно установленным порядком и сроками выполнения обязанностей государственных органов, должностных, юридических и физических лиц;

в) отсутствие способов принудительного исполнения нормативных положений, восстановления и защиты нарушенных прав и законных интересов;

г) отсутствие нормативно закрепленных принципов осуществления контроля (в том числе системы отчетности) за государственными органами и должностными лицами и гражданами;

д) отсутствие порядка осуществления полномочий контролирующими государственными органами и должностными лицами;

е) чрезмерная отягощенность контрольных процедур для подконтрольных лиц.

- Отсутствие или недостатки конкурсных (тендерных) процедур.

- Неопределенность объектно-предметного и субъектного состава правоотношений, условий и оснований их возникновения, изменения или прекращения;

а) нарушение принципа справедливости и прозрачности субъектного состава правоотношений;

б) в соответствующих случаях – отсутствие особенных, профессиональных, образовательных или экономических требований, предъявляемых к участникам правоотношений;

в) отсутствие требований по получению специальных разрешений (лицензий) для осуществления отдельных видов деятельности, которые могут причинить вред частным, общественным или государственным интересам, а также отсутствие порядка и условий осуществления лицензионных видов деятельности;

г) отсутствие необходимых запретов или ограничений для участников правоотношений;

д) отсутствие или недостаточно четкое описание оснований или условий возникновения, изменения или прекращения правоотношений (наличие оценочных (или плохо определенных) понятий и словосочетаний, которые выступают как основания или условия возникновения, изменения или прекращения правоотношений).

- Неопределенность и разбалансированность интересов субъектов правоотношений, их прав и обязанностей:

а) нарушение баланса прав, законных интересов и обязанностей участников правоотношений; отсутствие корреспондирования праву гражданина или юридического лица обязанности государственного органа;

б) создание условий для злоупотребления льготными правовыми режимами или компенсационными схемами;

в) создание предпосылок для монополизации способов осуществления субъективных прав и свобод, отдельных видов деятельности, рынка товаров и услуг;

г) дублирование функций и полномочий государственных органов и должностных лиц;

д) неопределенность оснований и условий принятия решений или совершение действий государственными органами или должностными лицами, или наделение их чрезмерными дискреционными полномочиями;

е) неоправданно широкое предоставление регистрационных, разрешительных, контрольных и юрисдикционных

нормотворческих полномочий государственным органам и служебным лицам по формуле «вправе».

- недостатки, связанные с установлением юридической ответственности, порядком ее реализации:

- а) отсутствие ответственности за существенные нарушения требований нормативно-правового акта или его проекта;

- б) конкуренция типов и видов юридической ответственности (совпадения юридических признаков правонарушений в нормативно-правовом акте или его проекте, что подвергается экспертизе по признакам правонарушений, предусмотренных в других отраслях права);

- в) неконкретизированное или ограниченное описание признаков состава правонарушения;

- г) несоответствие видов и размера взысканий или наказания (в рамках юридической ответственности) характера и степени общественной вредности (опасности) правонарушения;

- д) наличие необоснованных юрисдикционных иммунитетов, исключающих возможность привлечения к юридической ответственности;

- е) неопределенность или недостатки в определенности (необоснованное применение оценочных или плохо определенных понятий) оснований или условий для освобождения от юридической ответственности или ее смягчения;

- ж) отсутствие у государственных органов или должностных лиц достаточных полномочий (или их дублирования) для применения мер юридической ответственности;

- з) отсутствие механизма исполнения мер юридической ответственности.

- недостатки формально-логического, лингвистического и юридико-технического конструирования норм права:

- а) наличие логических ошибок в конструировании норм права (например, подмена понятия, тезиса и т. п.), что приводит к неоднозначности возможностей их применения;

- б) противоречивость (коллизийность) содержания нескольких норм права, что также создает возможности ситуативного манипулирования в процессе их применения;

- в) неоправданно большое количество отсылочных или бланкетных норм права,

которые фактически предоставляют органам государственной власти право ведомственного правотворчества и право самостоятельно устанавливать правила поведения;

- г) отсутствие в нормативно-правовом акте поощрительных норм, стимулирующих законопослушное поведение;

- д) неоправданное использование в тексте нормы права оценочных и плохо определенных понятий типа «в случае необходимости», «принять все возможные меры», «всемерно способствовать», «прилагать усилия» и тому подобное.

3. Состояние системы противодействия коррупции за направлением регулирования нормативно-правового акта:

- а) кадровая количественно-качественная составляющая;

- б) организационно-управленческая составляющая;

- в) материально-техническая, финансовая составляющая;

- г) уровень нормативно-правового обеспечения деятельности субъектов системы противодействия коррупции по инновационным направлениям правового регулирования, что является объектом экспертизы;

- д) степень правовой и социальной защиты субъектов противодействия преступности.

Закрепление, следовательно, право инициирования антикоррупционной экспертизы как государственными, так и негосударственными организациями, позволит избежать выборочности при проведении последней с учетом узковедомственных интересов. Однако реализация такого права создаст очевидные осложнения в связи со значительным объемом нормативно-правовых актов и их проектов, в отношении которых необходимо будет проводить антикоррупционную экспертизу.

Одновременно следует отметить, что отечественная наука государственного управления недостаточно внимания уделяет исследованию влияния глобализации на правонарушения в сфере экономики, коррупцию, терроризм и социальной безопасности переходного общества в целом, хотя становится очевидным, что глобализация наряду с позитивными имеет негативные аспекты. Стремительное развитие мировой экономики происхо-

дит в условиях одновременного распространения бедности, преступности, терроризма, деградации всех природных систем обеспечения жизнедеятельности социума, расширение зон экологической и гуманитарной катастроф. Глобализация ускорила экономические кризисные явления, спровоцировала рост влияния коррупциогенных факторов на публичное управление.

Именно поэтому коррупция как анти-социальное явление имеет признаки, которые позволяют определять судьбу власти, экономики, государства и общества в целом. Коррупция тесно связана с организованной преступностью, вредит нормальному функционированию власти во всех ее видах: законодательной, исполнительной и судебной. Вследствие этого нарушаются законные права и интересы граждан [8, с. 74]. Коррупция является одной из главных причин политической и социальной нестабильности, неэффективности проведения экономических реформ, что может привести к финансовому краху государства и дальнейшему обнищанию населения. Коррупцированность органов публичной власти крайне негативно влияет на уровень доверия населения к власти, делает невозможным процесс роста благосостояния населения и может привести к социальному выбитию населения.

Механизмы реализации стратегии предусматривают государственный и общественный контроль за деятельностью органов власти и управления, правоохранительных органов, за принятием органами власти решений, соблюдением законов; проведение общественной экспертизы проектов и действующих нормативно-правовых актов, концепций и программ по вопросам противодействия коррупции и учета ее выводов, обсуждение проектов, участие в принятии решений, внесения предложений, привлечение к совместному рассмотрению обращений и жалоб граждан других общественных объединений, ученых, научных учреждений для проведения общественных экспертиз и освещения в средствах массовой информации результатов исследований и проверок [5, с. 12]. Выполнение мероприятий анти-коррупционной политики государства может быть обеспечено только в том слу-

чае, если они будут поддержаны на местах органами исполнительной власти и местного самоуправления. Перспективным также является и институт общественной экспертизы. Для инициирования общественной экспертизы институт гражданского общества должен [6, с. 1278]:

1) быть легализованным в соответствии с законодательством;

2) подготовить письменный запрос на проведение общественной экспертизы с обязательным указанием:

- наименования института гражданского общества;

- сведений о легализации, местонахождение и адрес электронной почты (при наличии);

- предмета и цели общественной экспертизы;

- перечня документов и других материалов, необходимых для проведения общественной экспертизы;

- адреса, по которому направляется ответ на запрос, либо фамилии, имя и отчества лица, уполномоченного получить такой ответ, ей контактного телефона и адреса электронной почты (при наличии).

3) направить или представить письменный запрос на проведение общественной экспертизы в орган исполнительной власти.

То есть существующий порядок чрезвычайно упростил процедуру инициирования проведения общественной экспертизы. В действующем порядке отсутствуют требования к институту гражданского общества (кроме необходимости быть легализованным в соответствии с законодательством), в частности, относительно финансового состояния, срока деятельности, наличия квалифицированных экспертов их профессионального уровня, обоснования причин проведения экспертизы, использования определенных методов, предоставления уставных или иных документов и тому подобное [7, с. 67]. Таким образом, институты гражданского общества получили карт-бланш в процессе проведения общественной экспертизы. Зато такая свобода действий обуславливает и высокую ответственность общественных экспертов, от работы которых будет зависеть не только решение проблем в определенной сфере, но и вообще существование этого инструмента демократического управления.

Наряду с преимуществами указанного порядка существуют определенные недостатки. Бесспорно, что для проведения любой экспертизы, в том числе и общественной, необходимы определенные ресурсы, которые зависят от объекта общественной экспертизы, выбранных методов, наличия необходимой информации и документов и тому подобное. Однако большинство институтов гражданского общества не имеют достаточного ресурсного обеспечения, что определенным образом сдерживает распространение общественной экспертизы [7, с. 67].

**Выводы и предложения.** Признание обозначенных факторов потенциальной коррупции в муниципальных нормативно-правовых актах, как составляющих предмета антикоррупционной экспертизы позволит, по нашему мнению, более полно выявлять имеющиеся в нормах права коррупциогенные риски. Наряду с этим, их выявление может закономерно тянуть за собой дальнейшее их устранение или минимизацию влияния. Результаты антикоррупционной экспертизы подлежат обязательному рассмотрению при принятии решения относительно издания (принятия) соответствующего нормативно-правового акта. Таким образом, несмотря на указание обязательности к рассмотрению, законодатель фактически определил необязательный для учета характер выводов антикоррупционной экспертизы. Указанное положение явно не способствует полноценной реализации функции предотвращения появления в нормах права коррупциогенных факторов. Однако не верным было бы и закрепление положения относительно обязательного учета выводов антикоррупционной экспертизы, ведь это означало бы принятие нормотворческих функций субъектом проведения экспертизы, что явно выходит за пределы его полномочий. Альтернативным путем решения сложившейся проблемы видится нормативное закрепление обязанности нормотворческого субъекта в случае несогласия с выводами антикоррупционной экспертизы письменно излагать обоснование соответствующего отказа с последующим отправлением его экспертному учреждению.

На сегодня специалисты определяют от 3 до 12 обязательных этапов, которые

должен пройти институт гражданского общества для успешного проведения общественной экспертизы. Мы предлагаем схему процедуры проведения общественной экспертизы, состоящую из трех этапов: подготовительного, проведения общественной экспертизы и заключительного. Известной также является процедура организации и проведения общественной экспертизы, которая насчитывает 10 составляющих, а именно:

1. определение сферы или направления деятельности органа власти для проведения общественной экспертизы;
2. планирование общественной экспертизы;
3. определение цели и задач общественной экспертизы;
4. формирование группы общественных экспертов;
5. разработка методики проведения общественной экспертизы;
6. подготовка запроса на проведение общественной экспертизы;
7. проведение общественной экспертизы;
8. оформление результатов общественной экспертизы;
9. общественное обсуждение результатов общественной экспертизы;
10. организация контроля за учетом рекомендаций по результатам общественной экспертизы.

Также мы предлагаем алгоритм проведения общественной экспертизы, согласно которому необходимо осуществить 12 шагов, в частности:

1. определение цели общественной экспертизы;
2. формулировка предмета общественной экспертизы;
3. выбор методов проведения оценки;
4. определение желаемых источников информации;
5. формирование группы общественных экспертов;
6. составление и направление запроса на проведение общественной экспертизы;
7. получение от органа власти информации для анализа;
8. проведение анализа полученных данных;
9. подготовка экспертного заключения и направление его органам власти;

10. получение от органа власти письменного ответа о результатах учета экспертного заключения;

11. участие в заседании коллегии, на которой рассматривается экспертное заключение;

12. ознакомление с результатами учета на сайте органа или в СМИ.

Как видим, концептуально оба подхода не отличаются друг от друга, лишь акцентируя внимание на определенных элементах или этапах общественной экспертизы. После поступления письменного запроса о проведении общественной экспертизы орган исполнительной власти может:

- выдать в недельный срок приказ или распоряжение о проведении такой экспертизы и мероприятий, связанных с подготовкой материалов, с указанием фамилии, имени, отчества и должности лица, ответственного за обеспечение взаимодействия с институтом гражданского общества;

- довести в течение трех дней с момента издания приказа или распоряжения его содержание до сведения института гражданского общества, который инициировал проведение общественной экспертизы;

- образовать в случае необходимости рабочую группу для подготовки материалов с привлечением представителей института гражданского общества, который инициировал проведение общественной экспертизы;

- разместить в недельный срок информацию о поступлении запроса о проведении общественной экспертизы и мероприятия, осуществленные органом исполнительной власти с целью содействия ее проведению, на собственном веб-сайте;

- подать институту гражданского общества материалы или заверенные в установленном порядке их копии с учетом требований и срока, определенных законодательством.

Однако пошаговая детализация действий органов власти в порядке не гарантирует ее своевременного выполнения. Анализируя результаты инициированных и проведенных общественных экспертиз, можно сделать вывод, что не все органы исполнительной власти осведомлены с алгоритмом содействия проведению общественной экспертизы деятельности органов исполнительной власти. Как следствие нарушаются сроки выполнения обязательных процедур относительно содействия проведению общественной экспертизы, устанавливаются дополнительные требования к институтам гражданского общества или вообще игнорируются запросы на проведение общественной экспертизы.

Благодарности. Статья подготовлена в рамках грантового соглашения – договора. Договор №15-02-00025/17-ОГОН от 04.05.2017 г. Конкурс РФФИ 2017 года «Местное самоуправление: стратегия перспективного развития».

### Литература:

1. Абасова К.Г. Роль прокуратуры Российской Федерации в проведении антикоррупционных экспертиз // В сборнике: Крымские юридические чтения: материалы научно-практической студенческой конференции. Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Крымский юридический институт. 2016.
2. Абрамов Р.А., Мухаев Р.Т., Соколов М.С. Критерии эффективности государственного и регионального управления в контексте проектного подхода // Теоретическая и прикладная экономика. 2017. №1.
3. Абрамов Р.А., Изутдинов Г.И. Методы оценки эффективности деятельности региональных органов власти России // В сборнике: Проблемы и механизмы оценки эффективности системы государственного и муниципального управления: теория и практика. Сборник тезисов докладов и статей Международной научно-практической конференции российских и зарубежных университетов и РЭУ им. Г.В. Плеханова при участии представителей государственных и муниципальных органов власти. Ответственный редактор: Р.А. Абрамов. 2016.

### Literature:

1. Abasova K.G. Rol' prokuratury rossijskoy federatsii v provedenii antikorrupcionnykh ekspertiz // V sbornike: Krymskiye yuridicheskiye chteniya: materialy nauchno-prakticheskoy studencheskoy konferentsii. Akademiya General'noy prokuratury Rossiyskoy Federatsii, Krymskiy yuridicheskiy institut. 2016.
2. Abramov R.A., Mukhayev R.T., Sokolov M.S. Kriterii effektivnosti gosudarstvennogo i regional'nogo upravleniya v kontekste proyektного podkhoda // Teoreticheskaya i prikladnaya ekonomika. 2017. №1.
3. Abramov R.A., Izutdinov G.I. Metody otsenki effektivnosti deyatel'nosti regional'nykh organov vlasti Rossii // V sbornike: Problemy i mekhanizmy otsenki effektivnosti sistemy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: teoriya i praktika sbornik tezisov dokladov i statey mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii rossijskikh i zarubezhnykh universitetov i REU im. G.V. Plekhanova pri uchastii predstaviteley gosudarstvennykh i munitsipal'nykh organov vlasti. otvetstvennyy redaktor: R.A. Abramov. 2016.
4. Aleksandrova D.A. K voprosu ob antikorrupcionnoy ekspertize // Aktual'nyye

4. Александрова Д.А. К вопросу об антикоррупционной экспертизе // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. №4-4.
5. Андреева Л.А. О независимой антикоррупционной экспертизе нормативно-правовых актов в субъекте Российской Федерации // Вопросы современной юриспруденции. 2016. №8-9 (59).
6. Болдыш А.Ю. Антикоррупционная экспертиза муниципальных правовых актов и вопросы эффективности ее проведения // Научно-методический электронный журнал Концепт. 2017. Т. 31.
7. Гарашенко А.Ю., Баракаева А.Ю. К вопросу о субъектах проведения антикоррупционной экспертизы // В сборнике: Современные проблемы социально-гуманитарных и юридических наук: теория, методология, практика Материалы международной научно-практической конференции. Под общей редакцией Е.В. Королюк. 2017.
8. Игнатенко В.В. Антикоррупционная экономическая экспертиза как разновидность законодательских экспертиз // В книге: Проблемы современного законодательства России и зарубежных стран Материалы V Международной научно-практической конференции. Отв. ред. С.И. Сулова, А.П. Ушакова. 2016.
9. Ким А.В. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: к вопросу о соотношении понятий // Административное право и процесс. 2017. №5.
10. Мещерякова С.Н., Моисеева А.А. Современные проблемы правил и методики проведения антикоррупционной экспертизы // Ростовский научный журнал. 2017. №5.
11. Панкратова М.Е. Перспективы правового регулирования антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов // Управление в современных системах. 2017. №1 (12).
12. Потемкина К.П. Проблемы осуществления правовой и антикоррупционной экспертиз муниципальных нормативных правовых актов // В сборнике: Сборник материалов XVIII всероссийской, научно-практической конференции молодых ученых с международным участием «Россия молодая». Кузбасский государственный технический университет им. Т.Ф. Горбачева; Ответственный редактор О.В. Тайлаков. 2016.
13. Фоменко Е.В. К вопросу о правовой экспертизе по делам антикоррупционной направленности // В сборнике: Проблемы и перспективы юриспруденции в современных условиях. Сборник научных трудов по итогам международной научно-практической конференции. 2016.
14. Якупов А.Г., Исаев Э.Е. О проблемах независимых антикоррупционных экспертиз // В сборнике: Наука, образование, общество: тенденции и перспективы развития. Сборник материалов IV Международной научно-практической конференции: в 2 томах. 2017.
15. problemu gumanitarnykh i yestestvennykh nauk. 2016. № 4-4. S. 34-38.
16. Andreyeva L.A. O nezavisimoy antikorrupsionnoy ekspertize normativno-pravovykh aktov v sub'yekte Rossiyskoy Federatsii // Voprosy sovremennoy yurisprudentsii. 2016. № 8-9 (59).
17. Boldysh A.YU. Antikorrupsionnaya ekspertiza munitsipal'nykh pravovykh aktov i voprosy effektivnosti yeye provedeniya // Nauchno-metodicheskiy elektronnyy zhurnal Kontsept. 2017. T. 31.
18. Garashchenko A.YU., Barakayeva A.YU. K voprosu o sub'yektakh provedeniya antikorrupsionnoy ekspertizy // V sbornike: Sovremennyye problemy sotsial'no-gumanitarnykh i yuridicheskikh nauk: teoriya, metodologiya, praktika Materialy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. pod obshchey redaktsiyey Ye.V. Korolyuk. 2017.
19. Ignatenko V.V. Antikorrupsionnaya ekonomicheskaya ekspertiza kak raznovidnost' zakonotvorcheskikh ekspertiz // V knige: Problemy sovremennogo zakonodatel'stva Rossii i zarubezhnykh stran Materialy V Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. otv. red. S. I. Suslova, A. P. Ushakova. 2016.
20. Kim A.V. Pravovaya i antikorrupsionnaya ekspertiza normativnykh pravovykh aktov i ikh proyektov: k voprosu o sootnoshenii ponyatiy // Administrativnoye pravo i protsess. 2017. № 5.
21. Meshcheryakova S.N., Moiseyeva A.A. Sovremennyye problemy pravil i metodiki provedeniya antikorrupsionnoy ekspertizy // Rostovskiy nauchnyy zhurnal. 2017. № 5.
22. Pankratova M.Ye. Perspektivy pravovogo regulirovaniya antikorrupsionnoy ekspertizy normativnykh pravovykh aktov i ikh proyektov // Upravleniye v sovremennykh sistemakh. 2017. № 1 (12).
23. Potemkina K.P. Problemy osushchestvleniya pravovoy i antikorrupsionnoy ekspertiz munitsipal'nykh normativnykh pravovykh aktov // V sbornike: Sbornik materialov XVIII vs Rossiyskoy, nauchno-prakticheskoy konferentsii molodykh uchenykh s mezhdunarodnym uchastiyem «Rossiya molodaya». Kuzbasskiy gosudarstvennyy tekhnicheskii universitet im. T.F. Gorbacheva; Otvetstvennyy redaktor O.V. Taylakov. 2016.
24. Fomenko Ye.V. K voprosu o pravovoy ekspertize po delam antikorrupsionnoy napravlenosti // V sbornike: Problemy i perspektivy yurisprudentsii v sovremennykh usloviyakh sbornik nauchnykh trudov po itogam mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii. 2016.
25. Yakupov A.G., Isayev E.Ye. O problemakh nezavisimykh antikorrupsionnykh ekspertiz // V sbornike: Nauka, obrazovaniye, obshchestvo: tendentsii i perspektivy razvitiya Sbornik materialov IV Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii: v 2 tomakh. 2017.

ВЛАДИМИРСКАЯ ОБЛАСТЬ: МЕХАНИЗМЫ  
ФОРМИРОВАНИЯ КОНКУРЕНТНОЙ ЭКОНОМИКИ  
(СТАТЬЯ ПОДГОТОВЛЕНА ПО ИТОГАМ РЕАЛИЗАЦИИ ВНУТРЕННЕГО ГРАНТА  
ВЛАДИМИРСКОГО ФИЛИАЛА РАНХИГС)

---

VLADIMIR REGION: MECHANISMS OF FORMATION OF  
COMPETITIVE ECONOMY  
(THIS ARTICLE WAS PREPARED ON THE BASIS OF THE IMPLEMENTATION OF AN  
INTERNAL GRANT OF VLADIMIR BRANCH RANHIGS)



В.А. Кретинин,  
профессор кафедры ГМУ Владимирского филиала  
РАНХиГС, д.э.н., профессор, заслуженный  
экономист РФ

V.A. Kretinin,  
professor of SMU Vladimir branch RANHiGS,  
PhD, Professor, Honored Economist of the Russian  
Federation,

[Valeriy090550@gmail.com](mailto:Valeriy090550@gmail.com)

---



В.В. Кузнецов,  
доцент кафедры ГМУ Владимирского филиала  
РАНХиГС, к.г.н., доцент

V.V. Kuznetsov,  
assistant professor of the Department of LGU  
Vladimir branch RANHiGS, Ph.D., Associate  
Professor,

[kvsob@yandex.ru](mailto:kvsob@yandex.ru)

---



А.В. Боровкова,  
доцент кафедры ГМУ Владимирского филиала  
РАНХиГС, к.э.н.

A.V. Borovkova,  
associate professor of the Department of LGU  
Vladimir branch RANHiGS, Ph.D.

[BorovkovaAnVal@mail.ru](mailto:BorovkovaAnVal@mail.ru)

**Аннотация:** В статье анализируются тенденции развития экономики Владимирской области, выделяются факторы, определяющие ее конкурентные преимущества, формулируются проблемы и перспективные направления развития на современном этапе.

**Abstract:** The article analyzes the development of the economy of the Vladimir region, to identify the factors that determine its formation, and challenges and promising directions of its development on modern stage.

**Ключевые слова:** Регион, факторы формирования, экономико-географическое положение, природные условия и ресурсы, трудовой потенциал, отраслевая структура экономики, основные фонды, инвестиции, инновации, кластеры, средний и малый бизнес.

**Keywords:** Region, factors of development, economic-geographical position, natural conditions and resources, employment potential, level of development, sectoral structure of the economy, the capital stock, investment, innovation, directions of development, state corporations, clusters, small and medium business.

К началу 90-х годов XX в. Владимирская область представляла собой один из высокоразвитых индустриально-аграрных хозяйственных комплексов страны, «лицо» которого, в первую очередь, определялось высокоразвитой промышленностью. В 1990 г. сосредоточивая 1,0% населения РСФСР, она производила значительную часть промышленной продукции страны (таблица 1).

В годы плановой экономики брендами Владимирской области являлись: трактор «Владимирец», холодильник «Ока», телевизор «Рекорд», мотоцикл «Восход». Они пользовались спросом на всем пространстве Советского Союза и в странах социалистического содружества. Формирование экономики области определяли традиционные факторы, такие как транспортно-географическое положение, трудовые и природные ресурсы. При этом главную роль играла рабочая сила высокой квалификации.

При переходе к рынку в социально-экономической жизни Владимирской области происходят существенные изменения: разрываются устоявшиеся межгосударственные и межрегиональные связи, осуществляется приватизация производств, формируется многоукладная экономика. Хозяйство области переживает глубокий спад, что выразилось в снижении за 1990–1996 годы объема промышленного производства со 100% до 36%.

С середины 1990-х годов за счет государственного стимулирования деловой активности начинается процесс поступательного развития экономики. С 2000 г. происходит ежегодное увеличение валового регионального продукта и только в кризисном 2009 г. наблюдается его незначительное сокращение (таблица 2).

Существенно меняется и отраслевая структура обрабатывающих производств, ведущей отраслью области становится пищевая промышленность, на долю которой

**Таблица 1. Доля Владимирской области в произведенной продукции РСФСР в 1990 г.\***

Промышленная продукция	Доля от РСФСР, процентов
Экскаваторы	8,5
Тракторы	14,8
Радиоприемные устройства	11,2
Телевизоры	15,3
Холодильники и морозильники	5,5
Мотоциклы	22,7
Хлопчатобумажные ткани	17,8
Льняные ткани	35,7
Шелковые ткани	5,5

\* Народное хозяйство Владимирской области в 1990 году. Статистический ежегодник. – Владимир, 1991. С. 5.

**Таблица 2. Индекс физического объема ВРП\*  
(в постоянных ценах, в процентах к предыдущему году)**

Годы	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Индекс	102,2	103,6	105,8	105,2	100,2	107,2	114,0	101,2	94,8	106,7	102,9	102,2	101,4

\* Регионы России. Социально-экономические показатели. 2015: стат. сб. / Росстат. – М., 2015.

приходится 32,3% производимой продукции, в то время как удельный вес машиностроения уменьшается до 21,7%, а легкой промышленности до 2,4%.

Для выхода на новые рубежи развития в регионе идет активный поиск факторов, которые еще не полностью реализованы и выгодно отличают его от других субъектов Российской Федерации, а также выявляются новые резервы, которые можно задействовать в процессе развития. Упор делается на формирование рыночной инфраструктуры, коммуникационных линий, институтов развития и логистики, безопасности работы бизнеса, наличие базы для подготовки квалифицированной, высокообразованной рабочей силы и науки. Формируется новая институциональная база для развития бизнеса, в том числе среднего и малого предпринимательства. Экономика региона в условиях рынка становится более конкурентной [1].

Усилия администраций области и руководителей муниципальных образований направляются на стимулирование условий для эффективной работы действующих производств и формирование нового слоя предпринимателей, которые создают дополнительные рабочие места и обеспечивают конкурентоспособность региона, его экономический рост и поступления налогов в бюджеты всех уровней. В.П. Кузин – первый заместитель губернатора, директор Департамента финансов, бюджетной и налоговой политики в своем интервью отметил, что в 2016 г. 2 тыс. предприятий – налогоплательщиков области перечислили в бюджет области 46,9 млрд руб., причем 30 наиболее значимых из них заплатили налогов 12,2 млрд.рублей. Лидерами среди предприятий и корпораций Владимирской области по перечислениям в областной бюджет были: ОАО «Завод им. Дегтярева» 2186 млн. руб, ПАО «Сбербанк России» – 1244 млн. руб. и ООО «РЖД» – 844 млн. руб., ООО «Мон делис Русс» – 694 млн. руб., ЗАО «Ферреро Руссия» – 656 млн. руб., ООО «Гусевской завод «Гусар» – 470 млн. руб. и другие ([www.provladimir.ru](http://www.provladimir.ru)).

Для задействования институциональных факторов в развитии территорий адми-

нистрация области активно использует земельные ресурсы и соответствующие права на нее, возможность совершать целенаправленные действия – объединять и дробить земельные участки, выкупать и продавать их, сдавать в аренду и передавать в безвозмездное пользование. Практика показывает, что от возможностей управлять землей во многом зависит общая результативность работы в регионе.

Администрации области и муниципальных образований активно стимулируют работу предпринимателей. Для этого, в пределах своих полномочий, уменьшают налоги, предоставляют дешевые кредиты, займы, субсидии, гарантии для успешного функционирования бизнеса. В перспективе роль государственной поддержки приоритетных отраслей экономики и отдельных производств будет возрастать.

Все большую роль в экономическом развитии региона играют факторы межрегионального и международного взаимодействия, от влияния которых во многом зависит его конкурентоспособность. Для продвижения продукции на новые рынки проводятся ярмарки, выставки, конференции с участием представителей других регионов и зарубежных стран. В результате международного сотрудничества в экономику Владимирской области привлекаются инвестиции и передовые технологии.

Важным фактором развития Владимирской области на протяжении всей ее истории являлось и остается ее выгодное транспортно-географическое положение. Самым большим плюсом и в тоже время самым большим минусом экономико-географического положения является близость к Москве. Область имеет возможность пользоваться многими ресурсами Москвы и Московской области, в первую очередь, инновационными и культурно-просветительскими, которые создаются в столице, при этом Москва забирает у Владимирской области значительную часть наиболее подготовленных и высококвалифицированных трудовых ресурсов, что создает в регионе дополнительные проблемы. Последовательно улучшается инфраструктурная

обустроенность территории [2]: пущены новые поезда «Сапсан», «Стриж», «Ласточка». Ведутся работы по проектированию новой скоростной железнодорожной магистрали Москва – Владимир – Нижний Новгород – Казань. Большие работы проводятся по модернизации автодороги «Волга» – М 7, улучшается на автомагистрали уровень сервисного обслуживания.

Регион обладает значительным природно-ресурсным потенциалом, все природные ресурсы имеют внутриобластное значение. Поэтому последовательно решаются проблемы их охраны и рационального использования. Владимирская область отличается низкой энергообеспеченностью, 4/5 требуемой электроэнергии она получает из соседних субъектов, в первую очередь из Тверской и Костромской областей. На территории области нет необходимых условий для развития энергоемких производств, поэтому основной упор делается на наукоемкие отрасли и производства.

Сложной в регионе остается демографическая ситуация. Если к 1991 г. численность населения Владимирской области достигла 1659,8 тыс. чел., то потом она стала сокращаться. На 01.01.2017 года на территории проживает 1389,8 тыс. человек, или на 16,3% меньше по сравнению с 1991 годом. Положительное сальдо миграций складывается за счет прибытия людей из стран СНГ, но они не перекрывают естественной убыли населения. За 1992–2013 гг. численность экономически активного населения области уменьшилась с 896 до 770 тыс. чел. или на 14,1%, а численность занятых в экономике – с 877 до 698 тыс. чел. или на 20,45%. В настоящее время Владимирская область по показателям уровня жизни уступает среднероссийским показателям (среднедушевые денежные доходы в месяц во Владимирской области составляли 18,8 тыс. руб., в России – 25,9 тыс. руб., а в Москве – 54,9 тыс. руб.), что ведет к оттоку населения за пределы области, в первую очередь, в Москву и Московскую область. Для закрепления кадров, привлечения рабочей силы из других регионов и зарубежных стран предстоит последовательно повышать уровень жизни ее населения. Во Владимирской области важно создавать учебно-воспитательную базу для адаптации мигрантов из стран ближнего зарубежья. Необходимо учитывать, что изменяется внутренняя среда обитания в области и подобные изменения происходят в странах

ближнего зарубежья, там действуют другие стандарты по подготовке кадров, не изучается русский язык, меньше он используется населением для общения, что создает дополнительные трудности.

Регион обладает значительным историко-культурным потенциалом, на его территории находятся около 3500 памятников истории и культуры, в том числе около 350 памятников федерального значения, а 10 отнесены ЮНЕСКО к Всемирному культурному наследию. С конца 1960-х годов функционирует туристический маршрут «Золотое кольцо России», который включает в себя многие города Московской, Ивановской, Костромской, Ярославской, Московской области и в их числе Владимир, Суздаль, Юрьев-Польский, Александров. Дальнейшему росту имиджа городов Владимирской области будут способствовать предстоящие юбилеи: 850-летие г. Гороховца в 2018 г. и 1000-летие г. Суздаля в 2024 году, на что выделены правительством средства из федерального бюджета.

Для развития сферы отдыха и туризма в настоящее время есть ряд новых условий. Во-первых, сокращается интерес россиян к отдыху за рубежом. Это связано с ростом терроризма и антироссийскими санкциями. Во-вторых, ростом интереса к российской истории и культуре, улучшением имиджа России среди иностранных граждан. Правительство стремится разбудить у россиян интерес к российской истории и культуре, к краеведению. В частности, на новый уровень поднимается роль и значение Русского географического общества. Не случайно в настоящее время В.В. Путин является членом Попечительского Совета этого общества, а С.К. Шойгу – его Председателем.

Важнейшим фактором развития субъектов РФ в настоящее время становится наука и в целом инновационный сектор. По данным экспертов агентства «РИА рейтинг» по уровню развития науки и новых технологий среди субъектов РФ на первом месте находится Москва с суммой баллов – 74, 28, а Владимирская область расположена на 23 месте с суммой – 42,88 баллов.

Уровень развития отдельных регионов определяется, в первую очередь, объемом произведенного ими валового регионального продукта и его величиной на душу населения. По объему валового регионального продукта – 327,9 млрд. руб., Владимирская область среди субъектов РФ занима-

ла в 2014 году – 42 место, а в Центральном федеральном округе – 8 место. По производству валового регионального продукта на душу населения в 2014 году (232,6 тыс. руб.), Владимирская область занимала в РФ 57 место, а в Центральном федеральном округе – 15.

Согласно анализу, проведенному агентством «РИА рейтинг», Владимирская область по уровню социально-экономического развития с суммой 46,436 балла занимает среди субъектов РФ 32 место, а в Центральном федеральном округе – 8.

Для улучшения ситуации на современной стадии развития на первое место выдвигаются отрасли и производства, связанные с импортозамещением. В эту группу входят ряд машиностроительных производств, фармацевтика и пищевая промышленность.

Администрация Владимирской области налаживает тесные контакты с крупными государственными корпорациями. Предприятия городов Муром, Камешково по заказам Министерства железнодорожного транспорта занимаются производством путевой техники для нужд РЖД. В Гусь-Хрустальном на заводе «Гусар» освоено производство продукции для нефтегазового комплекса. В городе Коврове на электромеханическом и электротехническом заводах выпускаются высокоточные станки для машиностроения и робототехника.

Большие перспективы с изменением международной обстановки открылись перед предприятиями оборонно-промышленного комплекса области, такими как ОАО «Завод имени В.А. Дегтярева» в Коврове», «Муроммаш завод», опытно-конструкторское бюро «Радуга».

В поселке Вольгинский Петушинского района эффективно работает микробио-

логический центр «Генериум» по производству фармацевтической продукции.

Важнейшим сектором стратегического развития в области остается потребительский рынок, что позволяет наращивать производство мясной, молочной, хлебобулочной продукции.

Положительная динамика развития наблюдается в сельском хозяйстве, в частности в молочно-мясном животноводстве, птицеводстве, тепличном хозяйстве (овощеводстве). В сельской местности активно поддерживаются фермерские хозяйства путем выделения кредитов, займов, создания условий для выхода их со своей продукцией на городские рынки. При этом администрация Владимирской области всегда учитывает, что рядом находится крупный внешний потребительский рынок в «лице» Москвы и Московской области, численность населения которых превышает 25, а возможно и 30 млн. человек.

Для решения долгосрочных задач Указом губернатора области утверждена Стратегия развития Владимирской области до 2030 года. Ведется активное стимулирование инвестиционной деятельности, государственная поддержка приоритетных направлений социально-экономического развития, в том числе малого и среднего предпринимательства. Успешно реализуются пилотные проекты по развитию инфраструктуры, формированию региональных кластеров. Принимаемые меры будут способствовать дальнейшему переводу Владимирской области на качественно новый уровень развития, созданию комфортных условий для проживания населения. Большое внимание в этих условиях уделяется науке и образованию. С двумя ключевыми составляющими: кадры и инновации – связывается будущее Владимирской области.

### Литература:

1. Конкурентоспособность региона: теория, проблемы, практика: коллективная научная монография // рук. и отв. ред. д-р экон. наук, профессор, заслуженный экономист РФ В.А. Кретинин. – Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2017. – 276 с.
2. Кретинин В.А., Боровков А.В. Механизм инфраструктурного развития региона. Монография. – Владимир, Собор, 2010. – 180 с.
3. Кретинин В.А. Региональная экономика и управление: переход к устойчивому развитию. Монография. – Владимир: Владимирское книжное издательство «Собор», 2007. – 332 с.
4. Народное хозяйство Владимирской области в 1990 году. Статистический ежегодник. – Владимир: Владимирское областное управление статистики, 1991.
5. Регионы России: социально-экономические показатели. М.: Росстат, 2015.

### Literature:

1. The competitiveness of the region: theory, problems, practice: collective scientific monograph // hands. and resp. the editorship of the Dr. Ekon. Sciences, Professor, honored economist of the Russian Federation A. V. Kretinin. – Vladimir: Vladimir branch of Ranepa, 2017. – 276 p.
2. Kretinin V. A., Borovkov A. V. infrastructure development of the region. Monograph. – Vladimir Cathedral, 2010. – 180 p
3. Kretinin V. A. Regional Economics and management: transition to a sustainable development. Monograph. – Vladimir: Vladimir publishing house "Bor", 2007. – 332 p
4. The economy of the Vladimir region in 1990. Statistical annual godnick. – Vladimir: the Vladimir regional Department of statistics, 1991.
5. Regions of Russia: socio-economic indicators. M.: Rosstat, 2015.

## ИННОВАЦИОННЫЕ СИСТЕМНЫЕ РЕШЕНИЯ ДЛЯ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## INNOVATIVE SYSTEM SOLUTIONS FOR REGIONAL MANAGEMENT



Алексей Владимирович Кожевников,  
ООО «Энергопуть», Генеральный директор

Alexey V. Kozhevnikov,  
ООО "Energoput", General Director

[naevi-tender@mail.ru](mailto:naevi-tender@mail.ru)



Владимир Геннадьевич Рыжков,  
ООО «Тансис», Генеральный директор

Vladimir G. Ryzhkov,  
ООО "Tansis", General Director

[tansis@rambler.ru](mailto:tansis@rambler.ru)



Алексей Геннадьевич Шпенёв,  
ООО «Энергопуть», научный консультант,  
к.ф.-м.н.

Alexey G. Shpenev,  
ООО "Energoput", scientific consultant, Ph.D. in  
Science

[kel-α-kris@list.ru](mailto:kel-α-kris@list.ru)



Сергей Михайлович Карпенко,  
НИТУ «МИСиС», к.т.н., доцент

Sergei M. Karpenko,  
"MISIS", Ph.D. in Engineering, associate Professor

ksm\_62@mail.ru

**Аннотация:** В статье предлагается инновационный системный подход для решения различных (тривиальных и нетривиальных) задач регионального и муниципального управления. Приведена концепция и методология для формирования данного подхода, а также пример его применения при решении вопросов управления энергосбережением. Использование описанных в статье инновационных системных решений позволяет решать сложные комплексные задачи управления и получать значительный эффект.

**Abstract:** The article proposes an innovative systemic approach to solve different (trivial and nontrivial) task of regional and municipal management. Given the concept and methodology for the formation of this approach and an example of its application in addressing issues of energy saving management. The use described in the article innovative system solutions allows you to solve complex management tasks and to obtain a significant effect.

**Ключевые слова:** Системный подход, региональное управление, тривиальные и нетривиальные задачи, информационные системы, управление энергосбережением.

**Keywords:** A systematic approach, regional management, trivial and non-trivial tasks, information systems, management of energy saving.

Региональное управление не может эффективно осуществляться без надежной, своевременной и достоверной информации. Информация является основой управленческого процесса, и от того, насколько она совершенна, во многом зависит качество управления. Каждый руководитель регионального и муниципального уровня в своей повседневной деятельности сталкивается с решением управленческих задач разной степени сложности. Для принятия оптимального и, главное – технически обоснованного решения необходимо анализировать большое количество информации, как правило, в сжатые сроки и в условиях ограниченных ресурсов.

Для распределения зон ответственности при принятии решений руководи-

тель, в рамках имеющейся в его распоряжении иерархической структуры управления, делегирует часть полномочий специалистам (для подготовки технической базы и предоставления параметров, влияющих на решение) и заместителям (для выработки предложений или окончательного решения). Почти всегда на различных этапах подготовки решения требуется привлечение экспертов, обладающих специальными знаниями и компетенцией в нужных областях.

Такого рода иерархическим структурам, как правило, присущи следующие недостатки:

– при выполнении обобщений (агрегировании данных) становится недоступной первичная (исходная) информация;

– часть информации теряется, либо искажается, при этом невозможно оперативно обнаружить причину ошибки;

– затруднено налаживание и анализ горизонтальных связей;

– на одном и на разных уровнях иерархии исполнительных органов власти подготовка исходных данных и выработка рекомендаций для принятия решений осуществляются с неравнозначным качеством, в том числе по причине различного уровня компетенций привлекаемых специалистов и экспертов.

На взгляд авторов, пути решения такого рода проблем – в создании информационных систем, ориентированных на решение задач управления. В настоящей статье рассматривается принцип системного подхода к решению задач регионального управления на примере такой области, как энергосбережение и повышение энергетической эффективности.

#### **Существующее положение**

Как показывает практика, повышение качества управления неразрывно связано с улучшением информационного обеспечения для принятия решений на всех уровнях власти, в том числе региональных и муниципальных, путем разработки и внедрения информационных систем.

Для решения узконаправленных задач используются такие общедоступные программы типа Excel, а также такие системы и подсистемы, как АСКУЭ, 1С бухгалтерия и другие [1, 2]. Данные информационные ресурсы можно считать в определенном смысле раздробленными, поскольку не могут быть использованы для решения более масштабных комплексных задач. Информационные системы в области управления энергосбережением, представляющей, на наш взгляд, именно такую задачу (ГИС «Энергоэффективность», АИС «Горэнергоучет», АРМ МЭЭРО) [6, 7], как правило, разрабатываются на принципах создания единой базы данных. Структурированные в единой базе сведения позволяют путем их обработки решать задачи, связанные со сбором первичных данных, идентификацией пользователей, суммированием различных параметров на более высокие уровни, фильтрацией (выборкой) отдельных параметров для получения статистики, подготовкой агрегированных данных

на верхние уровни иерархии, формированием единообразной (структурированной) отчетности и т.д.

Решаемые в таких системах задачи можно назвать тривиальными, т.е. не требующими для своего решения сложных вычислений и логических алгоритмов, приводящих к оптимальному результату.

В то же время в условиях перенасыщенного информационного поля, характеризующего современную инфраструктуру, на региональном уровне – как для муниципальных, так и для государственных органов власти – становится все более актуальной необходимость решения нетривиальных задач, таких, как глубокий анализ первичной информации, прогнозирование, оптимизация финансирования, разработка программ развития, формирование целевых показателей и последующий контроль фактических показателей эффективности работы (рис.1).

Системный подход к решению задач регионального и муниципального управления подразумевает объединение всех структур управления в едином информационном поле по различным направлениям хозяйственной деятельности [5], связанным между собой:

- жилой фонд;
- административные здания;
- электроснабжение;
- теплоснабжение;
- водоснабжение и водоотведение;
- газоснабжение.

Данные этих направлений деятельности во многом схожи, например, данные об объектах энергопотребления, их тип, количество, месторасположение и т.д. Вместе с тем, информационные ресурсы этих областей хозяйственной деятельности зачастую разрабатываются разными службами, носят неоднородный характер и не могут быть использованы руководством региональных или муниципальных властей без дополнительной доработки.

#### **Инновационный подход**

По мнению авторов, инновационный подход при создании комплексных региональных систем управления представляет собой:

1) формализацию задач (тривиальных и нетривиальных), ориентированную на проблемы конкретного заказчика;



Рисунок 1. Тривиальные и нетривиальные задачи в муниципальном и региональном управлении.

2) определение состава и источников получения исходных данных, формирование структурированной базы данных;

3) разработку и включение в систему механизмов проверки данных на достоверность и взаимную непротиворечивость, исправления и восполнения недостающих данных (коррекции данных);

4) паспортизацию (электронное документирование) данных, полученных в результате коррекции;

5) разработку автоматизированных алгоритмов решения задач;

6) распределение автоматизированных рабочих мест по уровням иерархии, создание горизонтальных и вертикальных связей, формирование на всех уровнях требуемой отчетности.

**Инновационность предлагаемого подхода** состоит в том, что для решения нетривиальных задач управления создается комплексная информационно-

аналитическая система. При разработке системы учитываются особенности постановки задач заказчиком, определяется ограниченный круг параметров, которые могут быть использованы для инженерно-обоснованного решения этих задач, формируются алгоритмы, которые автоматизируют рассуждения и расчеты группы квалифицированных специалистов в разных областях (экспертов), и, таким образом, моделируется ситуация в отношении каждого объекта. Это позволяет с высокой скоростью и с достаточной точностью получать результаты по единой методологии экспресс-анализа в отношении большой группы объектов, обладающих сходными характеристиками [3, 4] (например, административные и жилые здания).

#### **Обобщенное описание методологии**

В методологию экспресс-анализа заложен перечень тривиальных и нетривиальных задач, наиболее востребованных исполнительными органами власти при работе с информационными ресурсами. Полученные результаты используются руководством для принятия решений.

Основные факторы, определяющие целесообразность применения методологии экспресс-анализа, следующие (рис. 2):

- наличие у заказчика большого количества объектов, обладающих схожим набором характеристик (1) и, как следствие – разветвленной иерархической структуры управления объектами (2);

- наличие у заказчика задач управления, требующих нетривиальных решений на разных уровнях иерархии управления, применительно к каждому объекту.

Ключевыми элементами методологии являются:

- формализация постановки задачи и согласование ожидаемых результатов с заказчиком (3);

- анализ поставленных задач, включающий в себя определение значимости каждой из множества характеристик объектов и оценку влияния внешних факторов на выбор решения (4);

- выбор мероприятий, проведение которых позволит решить поставленные задачи (5);

- разработка опросных форм (или форм внесения данных в систему), со-

держащих необходимый и достаточный перечень параметров, требуемых для проведения расчетов (6);

- разработка алгоритмов проведения расчетов с использованием выбранных параметров (7);

- организация сбора информации через структуры заказчика, проверка полученных сведений на полноту, достоверность и непротиворечивость (8);

- формирование сводной информационной матрицы данных (СИМД), включающей в себя как объективные данные об объектах и внешних факторах, так и обработанные сведения, полученные от структур заказчика (9);

- проведение расчетов в автоматическом режиме (10):

- анализ текущего состояния каждого из объектов, наличия достаточного количества параметров для проведения расчетов и формирование выводов о целесообразности моделирования каждого из мероприятий на этом объекте;

- моделирование мероприятий по каждому объекту (т.е. расчет результатов, к которым приведет проведение каждого из мероприятий и совокупности всех мероприятий на каждом из объектов);

- ранжирование объектов по мероприятиям/выбранным коэффициентам с целью определения приоритетов в реализации мероприятий;

- оценка затрат на проведение мероприятий, финансовых результатов от их внедрения, сроков окупаемости и других необходимых для выработки управленческих решений параметров применительно к каждому объекту/уровню управления заказчика;

- представление результатов работ для всех уровней заказчика (11):

- формирование актуальных, достоверных и непротиворечивых сведений по всем объектам/уровням иерархии в удобной для анализа форме;

- формирование статистики в рамках поставленных задач;

- ранжирование по ключевым параметрам объектов заказчика в разрезе мероприятий;

- подготовка по всем уровням иерархии заказчика необходимой для



формирования управленческих решений актуальной обобщенной отчетности, основанной на достоверной и объективной информации, а также на базе инженерных расчетов, выполненных в рамках методологии.

Применение инновационной методологии экспресс-анализа, ориентированной на решение нетривиальных задач, стоящих перед заказчиком, не только снижает текущие затраты на управление и риски принятия ошибочных решений, но и позволяет реально осуществлять расстановку приоритетов в условиях ограниченных денежных и материальных ресурсов, выполнять технически обоснованные прогнозы, эффективно контролировать работу всей инфраструктуры. Принципы, заложенные в методологию, позволяют заказчику не только сформировать ясное представление о своих объектах, но и сформировать широкий охват динамики событий: от оперативного реагирования

к всестороннему анализу, глубокому мониторингу и долгосрочному прогнозу. По мнению авторов, использование системного подхода при решении нетривиальных задач управления можно рассматривать как путь к созданию инновационного Smart City на уровне региона, области, города.

Применение методологии экспресс-анализа – инновационного системного подхода к решению комплекса задач тривиального и нетривиального характера – позволит разрабатывать и совершенствовать информационно-аналитическое обеспечение, отвечающее высоким требованиям современного регионального и муниципального управления. Применение данного подхода также должно обеспечить долгосрочный синергетический эффект за счет снижения затрат на оплату труда специалистов, занятых в экспертизе, расчетах, обработке данных и других работах с информационными ресурсами.

### Литература:

### Literature:

1. Гартвич А.В. Задачи современного бухгалтера и их решение в "1С: Бухгалтерии 8.3". М.: БНВ, 2016. - 282с.
2. Ожегов А.Н. Системы АСКУЭ. Учебное пособие. – Киров: Изд-во ВятГУ, 2006. – 102 с.
3. Кожевников А.В., Карпенко С.М., Макаров В.С., Рыжков В.Г. Экспресс-оценка потенциала энергосбережения муниципального образования (региона) // Энергобезопасность и энергосбережение. – 2011. – №4. – С. 9-15.
4. Кожевников А.В., Рыжков В.Г. Опыт разработки и внедрения в Республике Коми «Комплексной информационной системы управления энергосбережением» (КИСУЭ) // Муниципальная Академия. – 2016. – №2. – С. 32-35.
5. Милькина И.В., Косарин С.П., Ходанова Н.А. Построение информационно-аналитической системы управления жилищно-коммунальным комплексом // Вестник университета. М: ГУУ. – 2013 - №20, с. 80-86.
6. <https://dper.gisee.ru/> - ГИС «Энергоэффективность».
7. [http://rosenergo.gov.ru/information\\_and\\_analytical\\_support/armmeero](http://rosenergo.gov.ru/information_and_analytical_support/armmeero) – АРМ МЭЭРО.

1. Gartvich A.V. Tasks of the modern accountant and their solutions in "1С: Accounting 8.3". M.: BNV, 2016. – 282 p.
2. Ozhegov A.N. ASKUE systems. Tutorial. - Kirov: Publishing house of Vyatka State University, 2006. - 102 p.
3. Kozhevnikov A.V., Karpenko S.M., Makarov V.S., Ryzhkov V.G. Express assessment of the energy saving potential of the municipality (region) // Energy security and energy saving. - 2011. - №4. - P. 9-15.
4. Kozhevnikov A.V., Ryzhkov V.G. Experience in development and implementation of integrated information system of power conservation in Komi Republic // Municipal Academy. - 2016. - №2. - P. 32-35.
5. Milkina I.V., Kosarin S.P., Khodanova N.A. Construction of an information-analytical system for managing the housing and communal complex // Vestnik University. M: GUU. - 2013 - №20/ - P. 80-86.
6. <https://dper.gisee.ru/> - GIS "Energy Efficiency".
7. [http://rosenergo.gov.ru/information\\_and\\_analytical\\_support/armmeero](http://rosenergo.gov.ru/information_and_analytical_support/armmeero) - AWP MEERO.

## ИНСТИТУТ СТАРОСТАТА В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ТЕНДЕНЦИИ, ПРОБЛЕМЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

## INSTITUTE OF THE STAROSTAT IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION: TENDENCIES, PROBLEMS, PROSPECTS



Сергей Иванович Некрасов, профессор кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», старший научный сотрудник Института государства и права РАН, член Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ VI созыва, кандидат юридических наук, профессор

Sergey Ivanovich Nekrasov, Professor of constitutional and international law of State University of Management, senior research fellow, Institute of state and law of Russian Academy of Sciences, member of the Council on local self-government under the Chairman of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation VI convocation candidate of legal Sciences, Professor

[s-nekrasov@yandex.ru](mailto:s-nekrasov@yandex.ru)

**Аннотация:** В последнее десятилетие в Российской Федерации обозначилась тенденция централизации не только государственной власти, но и местного самоуправления. Вместе с тем, местное самоуправление по сути своей призвано быть инструментом децентрализации власти. Одним из институтов, способствующих проявлению самостоятельности и децентрализации местного самоуправления в России, может стать возрождаемый в некоторых российских регионах институт сельских старост. В статье на основе анализа федерального и регионального законодательства представлены возможные варианты правового статуса сельских старост, сформулированы предложения по правовому обеспечению данного института.

**Abstract:** In the last decade in Russia there is a tendency to centralization not only of the state power, but local government. However, local government is essentially meant to be a tool of decentralization of power. One of the institutions that contribute to the manifestation of autonomy and decentralization of local self-government in Russia could become resurgent in some Russian regions institute of village chiefs. Article based on the analysis of federal and regional legislation presents possible options for the legal status of village chiefs, proposals, legal support of the institute.

**Ключевые слова:** Публичная власть, территориальная организация, местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, сельский староста.

**Keywords:** Public power, territorial organization, local government, territorial public self-government, village chief (starostat).

В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление может осуществляться гражданами как непосредственно, так и через различные (не обязательно выборные) органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 130). В данном контексте институт сельских старост (институт старостата) является в значительной степени уникальным, поскольку органично сочетает в себе различные формы местного самоуправления (в зависимости от избранной на местах модели статуса старосты). Примечательно, что, несмотря на терминологию, сельский староста может быть и элементом системы городской власти – российское законодательство о местном самоуправлении в части регламентации территориальных основ местного самоуправления предполагает возможность включения в состав городских поселений и городских округов населенных пунктов (в том числе и сельских), не являющихся муниципальными образованиями (п/п 5 п. 1 ст. 11, п. 3.1 ст. 13 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»).<sup>1</sup> В Ханты-Мансийском автономном округе, например, уже функционируют сельские старосты в населенных пунктах, входящих в состав городских поселений. Даже в городе федерального значения Москве (субъекте РФ) вследствие недавней дискуссионной муниципальной реформы, осуществленной после масштабного изменения границы с Московской областью, появились такие муниципальные образования, как поселения, некоторые из которых включают

несколько десятков деревень, т.е. сельских населенных пунктов, в которых возможно учреждение и функционирование сельских старост. В ходе осуществляемого в некоторых российских регионах организационно-территориального реформирования местного самоуправления, связанного с преобразованиями муниципальных районов в городские округа, в составе таких образуемых «городов» неизбежно окажутся не только межселенные (незаселенные) территории (это в городе! – С.Н.), но и сельские населенные пункты (подобное реформирование, вызывающее противоречивые суждения и оценки, осуществляется, в частности, в Московской области, а Магаданская область в результате такой реформы стала самым урбанизированным российским регионом, состоящим исключительно из городских округов).

Проблема возрождения и развития института сельских старост была предметом обсуждения на заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ в 2015 г.<sup>2</sup> В функционировании указанного института у России имеется собственный опыт (применительно и к монархическому, и к советскому периодам развития государственности). В монархической России сельские старосты были представителями сословного крестьянского самоуправления (что в современной России, естественно, не приемлемо). При этом, однако, старосты были интегрированы в существующую систему власти, потому

<sup>1</sup> СПС КонсультантПлюс.

<sup>2</sup> <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/site.xp/053049048124050048050053.html> (дата обращения 25.12.2016)

что они функционировали при тесном взаимодействии, а часто и под непосредственным руководством вышестоящих структур – земских, а иногда даже и губернаторских. Компетенцию старост того периода нельзя считать незначительной – помимо решения вопросов собственно общины (местное хозяйство, сборы и подати, повинности, сельские больницы и т.п.), староста наделялся и полномочиями в сфере государственного контроля и надзора (охрана общественного порядка, соблюдение правил пожарной безопасности, строительных правил и т.п.), организации и осуществлении мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, обеспечении реализации предписаний вышестоящих органов власти. Широкие полномочия старосты сочетались не только с его авторитетом (избранного лидера общины), но и с обязательной периодической отчетностью перед сельчанами (которые нередко не переизбирали старосту на новый срок). Староста не был назначенцем сверху, он являлся непререкаемым членом крестьянского сообщества, связь с которым, соответственно, была очень плотной, а в успешном решении вопросов общины объективно присутствовал, в том числе, и личный интерес (при этом, однако, сельский староста, равно как и другие выборные лица крестьянского самоуправления, по решению мирского схода мог получать жалование). Даже в ситуации, когда сельский староста был одновременно и сельским старшиной (т.е. представителем государственной администрации), его статус представителя сельской общины являлся все-таки первичным – государственная власть назначала своим представителем избранного авторитетного члена крестьянского сообщества, а не наоборот.

В советский период институт сельских старост, как таковой отсутствовал (свой отпечаток наложила Великая Отечественная война, термин «староста» справедливо вызывал негативные ассоциации). Однако управление в сельских населенных пунктах, не являющихся сельскими советами (то есть в современной терминологии – сельскими поселениями, муниципальными образованиями) осуществлялось. Вплоть до

принятия действующего законодательства о местном самоуправлении существовали принятые в советский период (и периодически обновляемые) положения об общих собраниях граждан по месту жительства и об общественных, уличных, домовых и сельских комитетах.<sup>3</sup> Конечно, не следует идеализировать деятельность тех структур, там было много формализма (соответствующая аналитика это подтверждает). Но вновь интересный момент – те комитеты, возглавляемые председателями, будучи общественными, работали все-таки опять же под руководством исполнительных комитетов (причем не только сельских, но и районных, то есть вышестоящего уровня), при этом соответствующие исполнительные комитеты (местные органы государственной власти) должны были исполнять решения этих общественных комитетов, либо дать какой-то аргументированный ответ (просто отмахнуться от решения общественности было невозможно). Такой же опыт, кстати, был и в тех странах, которые принято называть странами народной демократии и социалистических странах – Венгрия, Болгария, Куба и некоторые другие. Таким образом, институт сельских старост никогда не был сугубо общественным – их деятельность была не только подконтрольна государству, но и подкреплялась авторитетом государственной власти.

Термин «сельский староста» был официально возвращен в российский политико-правовой лексикон Указом Президента РФ от 26.10.1993 №1760, которым было утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы.<sup>4</sup> Однако возрождение термина не стало возрождением института старостата. Повсеместного распространения он не получил до сих пор, специальное федеральное правовое регулирование отсутствует (в Федеральном законе №131-ФЗ сельские старосты даже не упоминаются), однако имеется региональный опыт функционирования рассматриваемого института, базирующийся на законода-

<sup>3</sup> Подробнее см.: Советский государственный строй периода перестройки (1985-1991 гг.): монография / отв. ред. Ю.Л.Шульженко. - М.: Юрлитинформ, 2015. С. 305-307.

<sup>4</sup> Собрание актов Президента и Правительства. 01.11.1993. № 44. ст. 4188.

тельстве субъектов РФ (Ленинградской,<sup>5</sup> Владимирской, Ульяновской областей, Ставропольского края и других субъектов РФ). Опыт это неоднороден, разнообразен, что создает основу для сравнительного анализа и обобщения.

Могут быть предложены различные варианты реанимации, возрождения института сельских старост в современной России. Первый вариант (скорее теоретический) – не исключено обозначение термином «сельский староста» главы муниципального образования – сельского поселения (в отмеченном выше президентском Указе 1993 г. сельский староста рассматривался в качестве главы местной администрации). Практики такой пока нет, и это может расцениваться как снижение статуса, но все-таки в законе термин «глава муниципального образования» используется в собирательном ключе (так же, например, как высшее должностное лицо субъекта Федерации, который может быть и губернатором, и мэром Москвы, и главой республики). Второй – придание сельскому старосте статуса должностного лица местного самоуправления, органа местного самоуправления. В Ставропольском крае, например, сельский староста включен в региональный реестр должностей муниципальной службы,<sup>6</sup> в Ханты-Мансийском автономном округе предусмотрена должность старосты в штатных расписаниях некоторых поселений. Федеральный закон №131-ФЗ допускает возможность создания территориальных органов местной администрации муниципального района в других муниципальных образованиях (поселениях). Аналогично, и сельский староста может обладать соответствующим статусом – либо быть единоличным территориальным органом местной администрации поселения в соответствующем населенном пункте, либо возглавлять коллегиальный такой террито-

риальный орган (в более-менее крупных поселениях и входящих в его состав населенных пунктах). Третий – сельский староста может быть главой территориального общественного самоуправления (ТОС). И для сельской местности это более актуально. Все-таки в городах дом, квартал – это одно, а сельский населенный пункт со своими спецификой, традицией, пространственно-поселенческой конфигурацией и т.п. – это совсем другая картина. Два последних варианта (наиболее реальные для реализации на практике, при этом преобладающим в России на сегодняшний день является вариант «сельский староста – глава ТОСа») имеют как плюсы, так и минусы. В первом случае – это властный авторитет и соответствующие возможности сельского старосты, но возможное отсутствие поддержки населения. Во втором случае, напротив – поддержка населения (хотя бы минимальная, поскольку главой территориального общественного управления иначе как через выборы не стать, какими бы формальными они ни были), но зачастую безвластие и безденежье. Отмеченные два варианта можно сбалансировать. Целесообразен учет французского опыта (отчасти – и отмеченного российского опыта монархического периода, когда староста одновременно являлся сельским старшиной): на местах проводятся выборы должностных лиц муниципальных образований, а затем эти выбранные должностные лица наделяются исполнительной властью с соответствующим статусом и становятся представителями государственной исполнительной власти.

Наиболее острой (к сожалению, уже традиционной для современной России и нередко кажущейся не решаемой) проблемой является проблема финансирования возрождаемого института. В некоторых субъектах РФ выделяют средства на поддержку инициатив сельских старост (иногда и на их скромное премирование) из регионального бюджета, чаще всего на принципе софинансирования, соучастия – часть средств для реализации проекта выделяются местными бюджетами или собираются населением, другая часть – из бюджета субъекта РФ. Правовым препятствием здесь является то, что финансовая поддержка ТОСов не отнесена к полномочиям органов государственной

<sup>5</sup> Ленинградский опыт, сложившийся на основе специального областного закона (Закон Ленинградской области от 20 ноября 2012 года № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления» // СПС КонсультантПлюс) получил обобщение в Общероссийском Конгрессе муниципальных образований, обсуждался на Совете по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания РФ VI созыва.

<sup>6</sup> Закон Ставропольского края от 18 декабря 2007 года № 65-кз «О реестре должностей муниципальной службы в Ставропольском крае» // СПС КонсультантПлюс.

власти субъектов РФ, осуществляемым ими самостоятельно, и региональным властям приходится «выкручиваться» для обоснования соответствующих выделений. Муниципальные бюджеты в этой части более свободны, но они и значительно более скромны, особенно в сельских поселениях. Непросто решается проблема и через предусмотренный законодательством институт самообложения граждан. Во-первых, по результатам опросов сельские жители готовы расстаться с очень незначительными денежными суммами в интересах решения общественной задачи (как правило, речь идет лишь о нескольких сотнях рублей). Второе препятствие – процедурное. Федеральный закон №131-ФЗ допускает установление самообложения граждан только на основе положительного результата местного референдума (п. 2 ст. 56), а референдум может быть проведен только на всей территории муниципального образования (п. 2 ст. 22), и соответственно невозможен на части территории муниципального образования, в том числе в сельском населенном пункте (в котором функционирует территориальное общественное самоуправление во главе с сельским старостой). Даже сельские поселения, подчас, являются весьма внушительными по территории, жители отдельных населенных пунктов таких поселений (которые нередко очень удалены друг от друга) могут и не иметь общих интересов, не быть заинтересованными в решении проблем отдельных населенных пунктов. Предложение закрепить возможность проведения местного референдума на части территории поселения (в отдельных населенных пунктах) пока не получило, к сожалению, поддержки законодателя.

Таким образом, региональный опыт муниципально-правового развития свидетельствует о возрождении интереса к институту старостата (вообще регулярные формы проявления гражданской активности на местном уровне, в том числе деятельность ТОСов и старост, демонстрируют высокую эффективность и

находят поддержку со стороны органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления). Эффективность функционирования данного института в отдельных регионах предопределяет необходимость его законодательного обеспечения. В каком формате это может быть сделано? Принятие какого-либо специального федерального закона (типа «об общих принципах...» или «об основах...» организации и деятельности сельских старост в Российской Федерации) представляется нецелесообразным. Нормы, регламентирующие основы статуса и деятельность сельских старост (без излишней детализации), можно было бы включить в базовый закон №131-ФЗ. При этом целесообразно закрепить многовариантность (как, например, закреплены различные схемы избрания главы муниципального образования или формирования представительного органа) – не следует создавать какую-то единую схему, оставив разумную самостоятельность для правового регулирования субъектам РФ и муниципальным образованиям, включая возможность не учреждать данного института вообще (уже сегодня некоторые регионы (Татарстан, Брянская, Курская, Тамбовская области, Красноярский край и др.) не видят целесообразности в возрождении данного института, прежде всего, вследствие небольших территорий сельских поселений и физической (шаговой) доступности муниципальной власти для жителей всех населенных пунктов (в Татарстане, например, сельские поселения включают в среднем 2-3 населенных пункта)). При учреждении любого властного (пусть даже общественно-государственного) института необходимо исходить из незыблемого конституционного принципа – основной (по большому счету – единственной) целью и смыслом деятельности органа власти любого уровня является обеспечение прав и свобод человека (ст. 18 Конституции РФ), и институт старостата будет эффективным лишь тогда, когда он будет реально полезен сельским жителям.

### Литература:

1. Советский государственный строй периода перестройки (1985-1991 гг.): монография / отв. ред. Ю.Л.Шульженко. - М.: Юрлитинформ, 2015.

### Literature:

1. Soviet state and social system of the period of perestroika (1985-1991): monograph / ed. ed. Yu. Shulzhenko. M., 2015.

## ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

## PROBLEMS OF MUTUAL RELATIONS OF BODIES OF STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT IN RUSSIA



Н.Р. Сираждинов,  
к.э.н., заместитель начальника  
управления ПАО «МТС банк»

N.R. Sirajdinov,  
Ph. D. in Economics, Deputy head of  
Department at PJSC "MTS Bank"

Niksir@yandex.ru



С.В. Шапошников,  
к.э.н., доцент, профессор ФГБОУ ВО  
«Государственный университет  
управления»

S.V. Shaposhnikov,  
Ph. D. in Economics, associate Professor,  
Professor of State University of Management

gimu-guu@mail.ru

**Аннотация:** В работе рассмотрены проблемы эффективного использования государственного имущества при недостаточно корректном делегировании полномочий. При этом часто наблюдается превышение полномочий по использованию имущества, которое передано для оперативного управления.

**Abstract:** The paper considers the problem of effective use of state property when it is not the correct delegation of authority. It is often observed abuse of power by the use of property which is transferred to operational management.

**Ключевые слова:** Органы государственного и муниципального управления, полномочия, памятники истории и архитектуры; злоупотребления полномочиями.

**Keywords:** Bodies of state and municipal administration, powers, monuments of history and architecture; abuse of authority.

Как уже отмечалось ранее во многих средствах массовой информации и научных изданиях проблемы взаимодействия различных, органов управления как по вертикали, так и по горизонтали возникают почти по многим вопросам. Однако наибольшее количество вопросов возникает при использовании государственного или муниципального имущества. Причем проблемы возникают из-за недостаточного разграничения полномочий по управлению им, или несогласованных решений по его принадлежности по уровням управления. Причин для таких противоречий и несогласованных решений много. Одной из основных причин, на наш взгляд, является финансовая – средств на содержание некоторых объектов в бюджете соответствующего уровня недостаточно. Это приводит к тому, что объект передается в оперативное управление другому, как правило, нижестоящему уровню управления, без необходимой компенсации затрат на его содержание.

Наиболее наглядно, на наш взгляд, противоречия в понимании своих компетенций между уровнями государственного и муниципального управления проявляются при передаче в непонятном статусе памятников истории и культуры. В качестве этих противоречий рассмотрим ситуацию с одним из наиболее противоречивых событий – Памятник истории и культуры – Бородинское поле.

Специальным решением Министерства культуры России объекту культурного наследия «Бородинское поле и памятникам на нем» был придан феде-

ральный статус и определено его значение как достопримечательного места [2]. Этим же решением был установлен особый режим пользования памятниками и землями, как на самом объекте, так и на землях, прилегающих к нему.

Приведем отдельные выдержки из упомянутого приказа. Так, например, запрещается:

- изменение видов разрешенного использования земель сельскохозяйственного назначения;
- изменение гидрологических условий при прокладке коммуникаций, благоустройстве территории поймы рек;
- нарушение исторической планировки, характерных контуров сельскохозяйственных угодий, характерного ландшафта, панорам восприятия объекта культурного наследия, соответствующих историческим параметрам, определяемых заключением государственного органа охраны объектов культурного наследия;
- предоставление земельных участков для строительства зданий и сооружений без заключения государственного органа охраны объектов культурного наследия; сооружений;

Для подтверждения упомянутых полномочий было принято решение органов управления субъекта федерации.

В настоящее время «Бородинское поле и памятники на нем» посещают ежегодно около 300 тыс. человек. Для обеспечения функционирования памятника в штате музея работает почти 200 человек. То есть со стороны Министерства Культуры России финансирование

деятельности музея осуществляется в достаточном объеме.

При этом земли сельскохозяйственного назначения в соответствии со своим назначением были отнесены к землям поселений. В частности, практически все земли поселения «Бородинское» в период 1990-х годов не могли обрабатываться в необходимом объеме для обеспечения необходимого сельскохозяйственного производственного процесса. Кроме того, в рамках расширения полномочий органов управления субъектов федерации и местного самоуправления был создан механизм перевода земель сельскохозяйственного назначения в любое другое через решение специальной комиссии. В 1996 году эти комиссии свою работу прекратили, что позволило в дальнейшем ограничить злоупотребления в этой сфере.

Рассмотрим подробнее исторические условия, сложившиеся на упомянутой выше территории.

Согласно Постановлению Правительства Московской области от 30 сентября 2004 г. №596/38 Бородинское поле было включено в число памятников археологии, архитектуры и монументального зодчества, в связи с чем Бородинское поле стало объектом исторического и культурного значения, национального достояния [4]. Однако уже на следующий год Законом Московской области от 23 марта 2005 г. №2/133 территория данного заповедника была отнесена к двум сельским поселениям муниципального образования Можайский район Московской области. Согласно закону №2/133 муниципалитет получил права осуществлять хозяйственную деятельность, не нарушая целостности музейной экспозиции [5]. Этим правом главы поселений и воспользовались и в 2010 году началось разбирательство с главой сельского поселения Бородинское – Майей Склюевой, которая выделила около 50 гектаров земель сельскохозяйственного назначения под дачное строительство. В ходе расследования уголовного дела было выяснено, что земли сельскохозяйственного назначения были переданы под строительство коттеджей. Совершенное нарушение закона свидетельствует о неэффективности контроля и охраны заповедной

зоны федеральными органами власти. Несмотря на то, что в соответствии с Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в последней редакции от 1 мая 2017г.) было осуществлено три плановые проверки заповедника, по данным следователей на территории Бородинского заповедника было возведено более 100 коттеджей. Однако несмотря на очевидные факты, Общественная палата Московской области не выявила никаких нарушений по использованию земель на территории музея-заповедника. Руководство палаты заверяло, что «Бородинское поле не застроено и никогда не застраивалось» [10].

Таким образом, приведенные факты свидетельствуют о некомпетентности органов государственного и муниципального надзора, а также о неэффективности контроля и исполнения законных обязанностей на местном уровне.

Хотя для законности исполнения своих компетенций органами государственного и муниципального управления следовало бы просто исполнять свои полномочия, определенные нормативными актами. Так, среди вопросов местного значения статьей 14 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ за поселениями определено: «сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения.

Приведенные факты могут говорить, на наш взгляд, о двух вариантах.

1. Недостаточной компетенции руководителей органов государственного и муниципального управления.

2. Склонность к коррупции отдельных взяток руководителей при недостаточно развитом нормативно-правовом регулировании решаемых вопросов.

Для того, чтобы лишить почвы для совершения ошибок, подобных приведен-

ным выше, необходимо использовать компетентностные подходы в подготовке государственных и муниципальных служащих, которые предлагаются в ряде научно-технических статей [7], [8].

Кроме всего прочего, использование компетентностного подхода позволит, на наш взгляд, повысить эффективность государственного и муниципального управления [9], [11].

### Литература:

### Literature:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.10.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)
2. Приказ Министерства культуры Российской Федерации от 19 марта 2012 г. №194. «Об утверждении границ территории объекта культурного наследия федерального значения достопримечательного места «Бородинское поле и памятники на нем» Опубликовано 6 июня 2012 г. в «РГ» — Федеральный выпуск №5800. [Электронный ресурс] <http://www.borodino.ru/muzej/rezhim-soderzhaniya-territorii/> Дата обращения (31.10.2017). <https://rg.ru/2012/06/06/borodino-dok.html>
3. Решение Московского Областного Совета Народных Депутатов «Об утверждении территории Государственного Бородинского военно-исторического музея-заповедника, его зон охраны и особого режима содержания» от 27.05.92 №6/11 <http://www.borodino.ru/muzej/rezhim-soderzhaniya-territorii/>
4. Постановление Правительства МО от 30.09.2004 №596/38 «Об утверждении перечней объектов исторического и культурного значения, являющихся национальным достоянием, и документов, являющихся национальным научным, культурным и историческим наследием и хранящихся в библиотеках и музеях Московской области, на которые создается территориальный страховой фонд документации Московской области». [Электронный ресурс] <http://moscow-portal.info/2004/09/30/a242945.htm>.
5. Закон Московской области от 30 марта 2005 г. №95/2005-03 «О статусе и границах Можайского муниципального района и вновь образованных в его составе муниципальных образований» (принят постановлением Московской областной Думы от 23 марта 2005 г. N 2/133-П) [Электронный ресурс] <http://www.fpa.su/zakon/zakonodatelstvo-moskovskoi-oblasti/3156-zakon-moskovskoj-oblasti-ot-30-marta-2005-g-n-95-2005-oz/>
6. ФБГУК «Государственный Бородинский военно-исторический музей-заповедник [Электронный ресурс] <http://www.museum.ru/M442> //Дата обращения (31.10.2017).
7. Муסיнова Н.Н., Сираждинов Р.Ж. О компетентностном подходе в организации местного самоуправления в России// Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. №20. С. 86-91.
8. Семкина О.С., Сираждинов Р.Ж. Реализация компетентностных методов в подготовке государственных и муниципальных служащих// Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. №7. С. 232-236.
9. Сираждинов Р.Ж. Сравнительный анализ эффективности муниципального управления в городских округах// Муниципальная академия. 2016. №2. С. 63-67.
10. Ситуация с дачной застройкой Бородинского поля. – 2012 [Электронный ресурс] URL:[https://ria.ru/trend/borodino\\_field\\_cottages\\_28062011](https://ria.ru/trend/borodino_field_cottages_28062011) Дата обращения (29.10.2017).
11. Сираждинов Р.Ж. Направления повышения эффективности муниципального управления/ Сираждинов Р.Ж. / Муниципальная академия. 2016. №4. С. 110-114.
1. Federal law of 06.10.2003 N 131-FZ (as amended on 30.10.2017) "On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation" [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)
2. Order of the Ministry of culture of the Russian Federation from March 19, 2012 No. 194. "About the statement of borders of territory of object of cultural heritage of Federal importance places to visit "Borodino field and the monuments on it" Posted on 6 Jun 2012 in "RG" — Federal release № 5800. [Electronic resource] <http://www.borodino.ru/muzej/rezhim-soderzhaniya-territorii/> date (31.10.2017). <https://rg.ru/2012/06/06/borodino-dok.html>
3. The decision of the Moscow Regional Council of people's Deputies "On approval of the site State Borodino military-historical Museum-reserve, protection zones and special regime of detention" from 27.05.92 No. 6/11 <http://www.borodino.ru/muzej/rezhim-soderzhaniya-territorii/>
4. Resolution of the government of the Moscow region 30.09.2004 596/38 N "On approval of lists of objects of historical and cultural values, national heritage, and documents, is a national scientific, cultural and historical heritage stored in libraries and museums of the Moscow region, which created the territorial insurance Fund documentation of the Moscow region". [Electronic resource] <http://moscow-portal.info/2004/09/30/a242945.htm>.
5. The law of Moscow oblast of March 30, 2005 No. 95/2005-02 "ON the status and the borders of Mozhaysky municipal district and newly formed in its composition of municipalities" (adopted by the decree of the Moscow regional Duma March 23, 2005 No. 2/133-P) [Electronic resource] <http://www.fpa.su/zakon/zakonodatelstvo-moskovskoi-oblasti/3156-zakon-moskovskoj-oblasti-ot-30-marta-2005-g-n-95-2005-oz/>
6. FBGU, "the State Borodino military-historical Museum-reserve [Electronic resource] <http://www.museum.ru/M442> //date (31.10.2017).
7. Musinova N.N., Sirajdinov R.J. On the competence approach in the organization of local self-government in Russia// Bulletin of University (State University of management). 2013. No. 20. P. 86-91.
8. Semkina O.S., Sirajdinov R.J. The Implementation of competence-based methods in the training of state and municipal employees// Bulletin of University (State University of management). 2014. No. 7. P. 232-236.
9. Sirajdinov R.J. Comparative analysis of efficiency of municipal administration in urban districts / Municipal Academy. 2016. No. 2. S. 63-67.
10. The situation with the suburban building of the Borodino field. - 2012[Electronic resource] URL:[https://ria.EN/trend/borodino\\_field\\_cottages\\_28062011](https://ria.EN/trend/borodino_field_cottages_28062011)date treatment (29.10.2017).
11. Sirajdinov R.J. Directions of increase of efficiency of municipal control/ Sirajdinov R.J. / Municipal Academy. 2016. No. 4. P. 110-114

## ПРОФИОРИЕНТАЦИЯ МОЛОДЕЖИ КАК ФАКТОР РАЗВИТИЯ МОЛОДЕЖНОГО КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА

## YOUTH CAREER GUIDANCE AS A DEVELOPMENT FACTOR OF YOUTH HUMAN RESOURCES



Лилия Надировна Арифуллина,  
заместитель директора по молодежной  
политике Муниципального учреждения  
по работе с молодежью «Подростково-  
молодежный центр» г.о. Реутов

Liliya Arifullina,  
Deputy Director for Youth Policy Municipal  
Youth Department "Adolescent-youth  
center" of Reutov

arifulinaliliya@gmail.com

**Аннотация:** На сегодняшний день отсутствует единая система, способствующая профессиональному самоопределению. Развитие молодежного кадрового потенциала зависит от выбора профессии и эффективного вложения способностей в дело. Но в то же время определенные профессии востребованы в конкретный промежуток времени в зависимости от рыночных тенденций. Поэтому каждый подросток рано или поздно задумывается, кем стать и какую профессию выбрать.

**Abstract:** Nowadays there is no unified system, which could contribute to career guidance. Development of youth human resources depends on a profession choice and effective investment of abilities. Simultaneously some jobs are demanded in a specific period of time depending on the market trends. Therefore every adolescent should decide to choose a profession, which could be difficult sometimes..

**Ключевые слова:** Молодежь, трудоустройство, профориентация.

**Keywords:** The youth, career guidance, employment

На сегодняшний день отсутствует единая система, способствующая профессиональному самоопределению и развитию молодежи. У каждого подростка встает вопрос о том, кем стать и какую профессию выбрать. На каждом этапе самоопределения молодой человек делает выбор, на который оказывают влияние различные факторы, исходящие как от социальной среды, так и от самого человека. Профессиональное самоопределение, карьерный рост и развитие человека – это непрерывная цепь профессионального выбора и процессов.

Конечно, стоит признать роль прогресса, изменение технологической базы и информационных технологий и возможность человека более свободно и мобильно выбирать профессию и «искать себя» с максимальной эффективностью. Роль профориентации оценена и применяется как в странах Запада, так и Востока, с учетом национальных и исторических традиций и культур. На Западе в форме узкоспециализированных институтов, колледжей, с предварительной и постоянной системой тестирований. На Востоке, где сохраняется преемственность традиций и знаний, профессия передается из поколения в поколение (Индия). В Японии человек работает всю жизнь в одном коллективе в рамках корпорации и корпоративных связей и стремится достичь максимального уровня своей профессиональной компетенции с дальнейшей передачей в рамках корпорации. Таким образом, возникает преемственность профессиональных навыков, их накопление и совершенствование [3].

В СССР профориентация строилась исходя из возможностей человека, потребностей самореализации, потребностей общества и уровня образования. Если образование техническое – значит, человек шел дальше по технической профессии с четким планом дальнейшего развития, повышением квалификации и дальнейшим карьерным ростом в зависимости от достижений. Образование определяло профессию и деятельность. Человек знал, куда идет работать, что делать, а на производстве лишь оттачивал навыки. Это давало возможность государству планировать и управлять процессами, производствами через квоты образования. Для человека же это была

уверенность в завтрашнем дне, сокращение времени на социализацию к производству, сокращение времени на поиск работы [5].

На данный момент образование, профориентация, трудоустройство подчинено спросу и предложению. Происходит отмирание старых и появление новых профессий. Большая часть деятельности кадровых агентств выстраивается на собственных методиках или сводится к получению данных от соискателя и передаче работодателю, т.е. человек не получает в рамках профориентации в кадровых агентствах новых навыков и умений. Таким образом, система образования, стажировок, практики, дальнейшего трудоустройства – процессы крайне хаотичные [1].

Существенным тормозом развития профориентации является то, что она, как правило, рассчитана на некоторого усредненного ученика; отсутствует индивидуальный, дифференцированный подход к личности выбирающего профессию; используются в основном словесные, декларативные методы, без предоставления возможности каждому попробовать себя в различных видах деятельности, в том числе и в избираемой. Многие города и районы не обеспечены текущей информацией о потребностях в кадрах; слабо осуществляется подготовка квалифицированных специалистов – профориентаторов [2].

В связи с этим встает вопрос о разработке проекта, в рамках которого планируется организация ряда мероприятий для подрастающей молодежи, где они смогут попробовать себя в какой-либо профессии еще в юном возрасте.

Основываясь на идее объединения усилий учреждений, работающих с молодежью, общеобразовательных школ, общественных движений и деловых кругов, заинтересованных в повышении уровня деловых и профессиональных компетенций молодежи, создание программы по развитию молодежного кадрового потенциала станет основной площадкой для решения многих вопросов. Во-первых, обеспечение занятости молодежи от 14 до 17 лет за рамками школы и досуга, во-вторых, реальная возможность трудоустроить студентов без опыта работы, в-третьих, воспитание личной

ответственности и самоопределение молодых людей в различных сферах деятельности,

Программа профориентации для молодежи предполагает не только ряд мероприятий: тестирование, мастер-классы, но и практический опыт работы молодых людей в определенной организации.

Подбирая организации и учреждения для заключения договора о сотрудничестве, где будет работать подросток, стоит обратить внимание, что организация должна предоставить рабочее место на неполный рабочий день. Это может быть как образовательное, медицинское, культурное или спортивное учреждение, так и управляющие компании, предприятия города и коммерческие организации. У подростка уже в 14 лет есть возможность попробовать себя в любой профессии. Что касается студентов вузов и колледжей, безусловно, этот вопрос важен для них, так как устроится на работу без опыта крайне сложно. Программа предлагает разнообразие мест для стажировок по самым разным направлениям: повара, электрики, медики, ассистенты и помощники руководителей, педагоги по работе с детьми и т.д.

Для разработки и контроля реализации новых эффективных форм и механизмов работы системы по развитию молодежного кадрового потенциала необходимо создание организационного комитета программы профориентации молодежи, функции которого включают проведение социологического исследования среди учеников 8–11 классов на предмет наиболее востребованных направлений работы среди молодежи. Оргкомитет программы на основе результатов исследования создает и развивает сеть партнеров из числа образовательных, медицинских, культурных учреждений производственных и промышленных сфер, профильных государственных структур и других заинтересованных общественных, научных и деловых кругов для обеспечения реализации мероприятий программы, обмена практическим опытом и продвижения проектов и инициатив по совершенствованию системы профессионального развития молодежи. На основании заключенных договоров подростки и мо-

лодежь города получают возможность стажировки на предприятиях города с обозначенным графиком работы, требованиями к стажирруемому и сроком работы.

Не менее важным пунктом программы является создание единого портала, через который молодежь сможет следить за открытыми вакансиями на работу и стажировки. Данная система подразумевает ведение электронной страницы на портале за каждым участником программы, представляющей собой резюме с персональными данными учащегося. Помимо информации об образовании учетная карточка содержит сведения об участии в мероприятиях, зарегистрированных в базе программы, и позволяет проследить вектор профессионального развития участника. В результате ведения данной системы работодатели смогут рассматривать резюме молодых кандидатов по заданным критериям и учитывать пройденную ими подготовку.

Участвуя в мероприятиях программы, молодые люди получают более объективное представление о видах профессиональной деятельности, условиях труда и требованиях работодателей к молодым специалистам, следовательно, грамотнее подходят к вопросу выбора профессиональной траектории и в дальнейшем смогут эффективнее использовать профессиональные знания и навыки, а также личностные качества и таланты. Участники получают опережающую профессиональную подготовку, максимально ориентированную на рынок труда и требования работодателей, т.к. работодатели могут принимать активное участие в реализации программы.

Также стоит отметить, что большое количество работодателей испытывают дефицит квалифицированных кадров. Однако благодаря программе работодатели получают возможность своевременно озвучить требования к молодым кандидатам и активнее участвуют в формировании необходимых компетенций молодежи. Дополнительные рычаги для мотивации к раннему самоопределению и опережающей профессиональной подготовке молодежи формируют молодежный кадровый резерв, состоящий из подготовленных специалистов.

### Литература:

1. Климов Е.А., Носкова О.Г. История психологии труда в России - М.: МГУ, 1992. 221 с.
2. Милославский В.Г., Алиева Н.Х., Соловьев С.М., Компилецкая О.Д., Казиев Т.Р. Теория и практика профориентации в России: проблемы и перспективы // Молодой ученый. – 2016. – №7. – С. 905-911.
3. Муниципальное учреждение по работе с молодежью «Подростково-молодежный центр» [www.pmcentr.ru](http://www.pmcentr.ru) [Электронный ресурс].
4. Пиликян К.Г. Консультирование по профессиональной ориентации: вчера, сегодня, завтра // Инновационные проекты и программы в образовании – 2009. – вып. № 1.
5. Пряжников Н.С., Пряжникова Е.Ю. Психология труда: учеб. пособие для студ. высш. учеб. заведений / – 5-е изд., стер. – М.: Издательский центр «Академия», 2009. – 480 с.

### Literature:

1. Klimov, E.A., Noskova, O.G. History of psychology of labor in Russia. - M.: MGU, 1992. 221 p.
2. Miloslavsky V.G., Alieva N.Kh., Solov'ev S.M., Kompiletskaja O. D. Kaziev T.R. Theory and practice of career guidance in Russia: problems and prospects // the Young scientist. – 2016. – No. 7. – Pp. 905-911.
3. Municipal Agency for youth work for working with youth "Youth center" - [www.pmcentr.ru](http://www.pmcentr.ru) [Electronic resource].
4. Pelikjan, K.G. Counseling for career guidance: yesterday, today, tomorrow // Innovative projects and programs in education – 2009. – vol. No. 1.
5. Prjazhnikov N.S., Pryazhnikova E.Y. Psychology of work: proc. a manual for students. ouch. proc. institutions / – 5-e lzd., erased. – M.: Publishing center "Academy", 2009. – 480 p.

## СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНЫМИ РИСКАМИ

## STRATEGIC MANAGEMENT OF SOCIAL RISKS

Д.А. Жадобина,  
аспирант кафедры государственного  
и муниципального управления, Институт  
государственного управления  
и права, Государственный университет  
управления

D.A. Zhadobina,  
Postgraduate student of the Department of  
State and Municipal management  
Institute of Public administration and Law,  
State University Of Management

[dzhadobina@gmail.com](mailto:dzhadobina@gmail.com)

**Аннотация:** КСО, особенно для глобальной компании, связана с двумя способами управления корпоративными рисками: предоставлением аналитических данных о существующих рисках и эффективных ответных мер. Наиболее важной задачей для обоих способов является более эффективное «управление отношениями с заинтересованными лицами». Оценка и управление социальными рисками должны быть полностью связаны с другими, более привычными формами управления рисками. В первую очередь, придание социальным рискам такой же стратегической значимости, как техническим, экономическим и политическим, требует разработки аналогичной системы для управления ими или интегрирования их в существующую систему.

**Abstract:** CSR, especially for a global company, is associated with two ways to manage corporate risks: providing analytical data on existing risks and effective response measures. The most important task for both methods is more effective "management of relations with stakeholders". Assessment and management of social risks should be fully linked to other, more familiar forms of risk management. First of all, giving social risks the same strategic importance as technical, economic and political requires the development of a similar system for managing them or integrating them into the existing system.

**Ключевые слова:** КСО, ценности, стейкхолдеры, устойчивое развитие, риски, заинтересованные лица, социальные риски.

**Keywords:** CSR, values, stakeholders, sustainability, risks, social risks.

КСО, особенно для глобальной компании, связана с двумя способами управления корпоративными рисками: предоставлением аналитических данных о существующих рисках и эффективных ответных мер. Наиболее важной задачей для обоих способов является более эффективное «управление отношениями с заинтересованными лицами». Эффективное управление отношениями с заинтересованными лицами важно для транснациональных компаний, поскольку в противном случае заинтересованные лица представят их на суд общественному мнению, и у компаний не будет практически никаких аргументов в свое оправдание.

Первый шаг при любой форме оценки рисков заключается в сборе достаточной информации о сути и интенсивности риска. Взаимодействие с заинтересованными лицами в рамках программ КСО представляет собой бесценный источник информации о социальных рисках. Между управлением отношениями с заинтересованными лицами и управлением заинтересованными лицами существуют различия. Взгляд на управление заинтересованными лицами заключается в «механической парадигме, где организация воспринимает себя как замкнутую систему, способную на автономные

действия вне зависимости от внешнего контекста» [1]. Его задача — распространение информации об уже принятых решениях среди заинтересованных лиц посредством связи с общественностью или местным населением. Такая форма организации не предусматривает обратной связи. Этот способ управления заинтересованными сторонами неэффективен в глобальных операционных средах, учитывающая сетевые цепочки создания ценности, а также расширение прав и возможностей заинтересованных сторон. Управление отношениями с заинтересованными лицами требует получения от них обратной связи и предусматривает реальное вовлечение заинтересованных лиц.

На Рис. 1 изображена разработанная Всемирным банком подвижная шкала для управления заинтересованными лицами/ отношениями с ними [2]. Управление заинтересованными лицами в форме распространения информации среди групп расположено внизу шкалы. Управление отношениями с заинтересованными лицами в форме стратегий вовлечения расположено вверху.

Термин «вовлечение» охватывает различные механизмы, используемые организациями для получения и учета мнений заинтересованных лиц, а также их участие в принятии решений. После

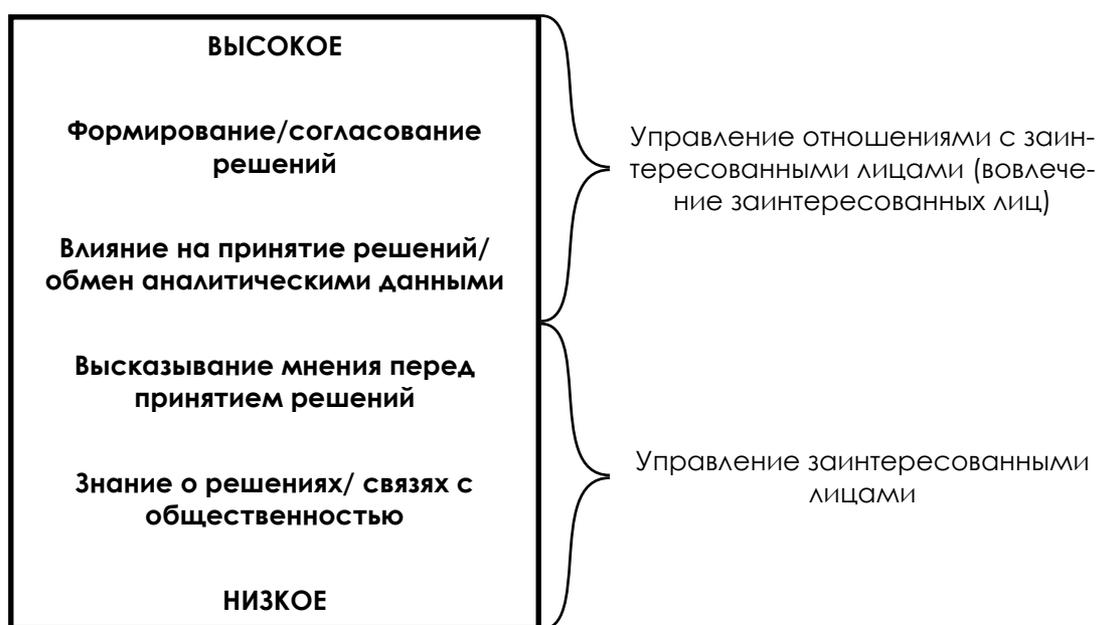


Рисунок 1. Модель вовлечения заинтересованных лиц.

распространения информации среди заинтересованных лиц компания может начать их вовлечение перед принятием решений (например, совместные рабочие совещания или рабочие группы). На следующем уровне заинтересованные лица получают некоторое влияние на лиц, принимающих решения, при устранении конкретных социальных проблем. На самом высоком уровне заинтересованных лиц рассматривают как равноправных участников при формировании подхода или принятии решений. Эти стратегии служат примерами создания цикла обратной связи. Такое решение позволяет получать информацию заинтересованным лицам и предоставляет компании сведения об определенном социальном вопросе.

У любой компании достичь самого высокого уровня вовлеченности смогут только некоторые заинтересованные лица, но управление отношениями с заинтересованными лицами является залогом эффективности программы КСО для всех международных компаний. Эффективное управление отношениями с заинтересованными лицами рассматривает вопросы, проблемы и возможности, выходящие далеко за рамки одной организации и вовлекающие всю глобальную систему или сеть. Отличительные черты такого подхода – обучение, аналитика и инновации. Благодаря интеграции деловой аналитики, обучения и инноваций в рамках программ КСО, компании могут лучше управлять рисками, а затем и экономическими, социальными и экологическими последствиями. Такой метод примерно сопоставим с более устоявшейся формой бизнес-аналитики: получением данных от клиентов. Заинтересованные группы могут предоставлять международной компании стратегические аналитические данные об опасной для компании среде, особенно с точки зрения определенных экономических, социальных, политических или экологических вопросов. Стратегии вовлечения заинтересованных сторон представляют собой, по сути, механизм, который улавливает сигналы о назревающих проблемах и возможных ответных мерах. С течением времени объединенные потоки информации между заинтересованными лицами и компаниями могут послужить основой

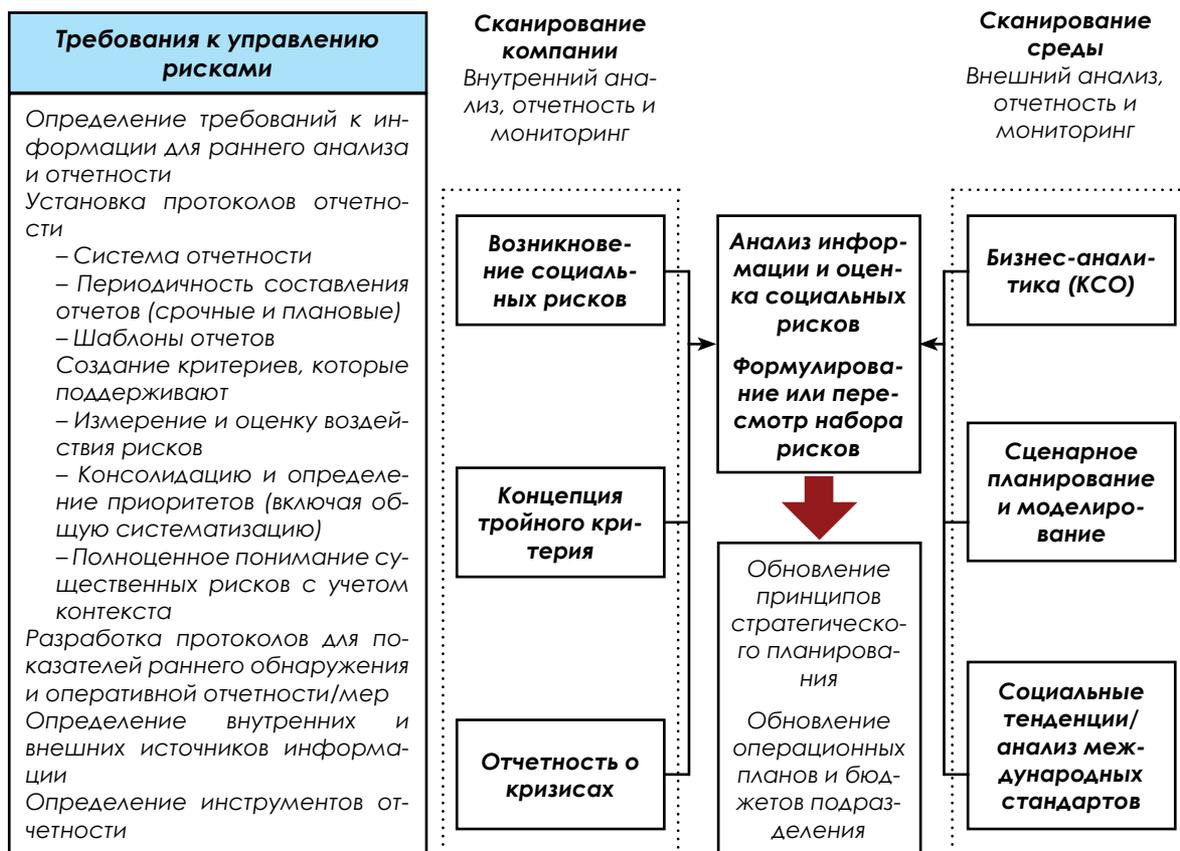
знаний о социальных проблемах и их системном характере. Ключевые вопросы, ответ на которые можно получить через взаимодействие с заинтересованными лицами по конкретному социальному вопросу, таковы.

- В чем заключается вопрос или проблема?
- Насколько она сложна?
- Каков ее охват?
- Кто еще заинтересован в проблеме?
- Каковы сильные и слабые стороны текущего подхода?
- Что будет достигнуто при вовлечении других лиц в диалог?

Согласно наблюдениям многих мировых компаний, многосторонние инициативы особенно экономичны для получения стратегических аналитических данных такого рода. Некоторые организованы в рамках отдельных отраслей, будь то лесное хозяйство, легкая или химическая промышленность. У других главной точкой выступает такой социальный вопрос, как права человека. Еще более всеобъемлющий Глобальный договор Организации Объединенных Наций, который на сегодняшний день стал крупнейшей в мире корпоративной социальной инициативой с более чем 1 800 компаниями-участниками, привлекает предприятия, профсоюзы и общественные организации к популяризации десяти принципов ООН в области прав человека, трудовых стандартов и охраны окружающей среды [3].

Но компании должны полностью переработать эту информацию, полученную через такие механизмы. Если ограничиться программой КСО, ее воздействие будет ограниченным. Но если она включена в парадигму стратегического управления рисками, то помощь может быть значительной.

Оценка и управление социальными рисками должны быть полностью связаны с другими, более привычными формами управления рисками, как это отражено на Рис. 7. В первую очередь, придание социальным рискам такой же стратегической значимости, как техническим, экономическим и политическим, требует разработки аналогичной системы для управления ими или интегрирования их в существующую систему. Объединение управления социальными рисками



**Рисунок 2. Стратегическое управление социальными рисками (концептуальная схема).**

с другими формами стратегического управления рисками требует сопоставимого процесса для внутреннего и внешнего анализа, отчетности и мониторинга. Рис. 2 на концептуальном уровне отражает, каким образом информация, полученная через программу КСО, может стать ключевым аспектом базы знаний и лечь в основу эффективных ответных мер по отношению к группе социальных рисков.

Уязвимость компании и угроза возникновения любого вида риска может быть уменьшена путем улучшения внутреннего и внешнего анализа, отчетности и мониторинга. Объединение программы КСО и программы управления рисками позволяет узнавать социальные ожидания за счет улучшения отношений с заинтересованными группами, более глубокого понимания международных стандартов/норм, которым должна следовать компания, и грамотного распределения ресурсов. Сочетание всех этих различных

аспектов способствуют лучшему управлению социальными рисками.

В то же время, популярные сейчас партнерские отношения с другими социальными субъектами, в том числе общественными организациями, позволяют компаниям улучшить условия обстановки, которые в первую очередь создают новые риски.

Отсутствие сотрудничества с социальными субъектами несет для компаний реальную опасность: если социальный риск будет выявлен механизмом КСО, нет никакой гарантии, что там все останется на своих местах. Множество «социальных рисков» были первоначально изучены и проанализированы в рамках департаментов КСО. Впрочем, со временем все те социальные риски продолжали привлекать внимание гражданского общества, государства и СМИ, и старшему руководству пришлось также обратить на них внимание, когда они затронули основное деловое направление.

Глобальные компании сталкиваются с новыми реалиями, что меняет характер риска и управление им: сетевые операции и глобальные цепочки создания ценности, расширение прав и полномочий у заинтересованных лиц и динамичные отношения между секторами. Появление новых форм социальных рисков нельзя предотвратить с помощью традиционных средств. Новая среда требует новаторского подхода со стороны компаний как в отношении анализа и понимания этих рисков, так и внедрения систем управления рисками, которые бы включали новые инструменты и сетевые модели обмена информацией.

Транснациональные компании должны адаптировать управление рисками с учетом корпоративных программ социальной ответственности. КСО обеспечивает рамки и принципы взаимодействия с заинтересованными лицами, может служить источником разнообразных аналитических данных по новым и актуальным социальным вопросам/группам, тем самым корректируя круг корпоративных рисков, а также в конечном счете выступает мерой профилактики против социальных рисков.

Транснациональные компании могут устранять социальные риски, только уравнивая эти риски в отношении деловых решений и оценивая качество вовлеченности заинтересованных лиц по их сопутствующим вопросам. Компании должны начать процесс со следующих этапов: 1) определение уполномоченных заинтересованных лиц и их ключевые проблемы; 2) определение самого высокого уровня вовлеченности и обмена информацией, необходимого для решения их проблем и получения взаимных выгод от улучшения подотчетности и отношений с заинтересованными лицами.

Но понимание вопроса заинтересованных лиц само по себе не является решением. Кроме того, для обеспечения конкурентоспособности крайне важно использовать знания, которые содержат глобальные сети. Связь КСО и основных бизнес-процессов может усовершенствовать общий подход компании к управлению рисками за счет улучшения стратегического анализа данных и более глубокого понимания социальных проблем/групп. Это позволяет компании не только усилить управление текущими рисками, но и предугадать будущее.

### Литература:

### Literature:

1. Энн Свендсен (Ann Svendsen) и Мириам Лаберж (Miriam Laberge). «Сила совместного творчества: привлечение заинтересованных лиц для обучения и инноваций» (Co-Creative Power: Engaging Stakeholder Networks for Learning and Innovation). <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?jsessionid=94B59FAC9D653329503147590333B6C9?doi=10.1.1.470.1608&rep=rep1&type=pdf>
2. Р.К. Калов (R.C. Calow), Б.Л. Моррис (B.L. Morris) и А.П. Лоуренс (A.P. Lawrence). 1999 г. «Анализ и консультации заинтересованных лиц» (Stakeholder Analysis and Consultation). Группа Всемирного банка.
3. <http://www.unglobalcompact.org>

1. Svendsen A, Laberge M. «Engaging Stakeholder Networks for Learning and Innovation», <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?jsessionid=94B59FAC9D653329503147590333B6C9?doi=10.1.1.470.1608&rep=rep1&type=pdf>
2. R.C Calow, B.L Morris «Stakeholder Analysis and Consultation», [www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/PoliticalEconomy/stakeholderanalysis.htm](http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/PoliticalEconomy/stakeholderanalysis.htm)
3. <http://www.unglobalcompact.org>

## СОВРЕМЕННЫЕ ТРЕНДЫ И НОВЫЕ ПОДХОДЫ К УПРАВЛЕНИЮ ОРГАНИЗАЦИЕЙ

## MODERN TRENDS AND NEW APPROACHES TO MANAGING THE ORGANIZATION



Николай Николаевич Соколов,  
к.с.н., доцент кафедры государственного  
управления и политических технологий,  
Государственный университет  
управления, Москва

Nicholai Sokolov,  
Ph. D., associate Professor, The Department  
of public administration and political  
technologies, State University of  
Management, Moscow

[Nikolai.Sokolow@mail.ru](mailto:Nikolai.Sokolow@mail.ru)

**Аннотация:** В работе рассматриваются современные тренды в построении классического управления организацией, когда на первом этапе задачей ставится не цель и стратегия организации, а делается упор на поиск и подбор сильного мотивированного лидера и разделяющую его взгляды, лояльную эффективную команду. Также рассматриваются новые тенденции замены иерархической организационной пирамиды на круговую безранговую горизонтальную культуру управления к построению организаций, коллективов и команд.

**Abstract:** The paper considers the current trends in the organization of the classical management of the organization, when in the first stage the task is not the purpose and strategy of the organization, but focuses on the search and selection of a strong motivated leader and, sharing his views, a loyal and effective team. Also, new trends are being considered for replacing the hierarchical organizational pyramid with a circular nonhierarchical horizontal management culture to build organizations, groups and teams.

**Ключевые слова:** Стратегия, управление, организационная структура, иерархия, холократия, бирюзовые организации.

**Keywords:** Strategy, management, organizational structure, hierarchy, holocracy, turquoise organizations.

Согласно концепции циклов Николая Кондратьева, сейчас мы являемся свидетелями вхождения в так называемый шестой технологический уклад развития цивилизации. Когда углеводороды (газ, нефть, др. субпродукты) в качестве энергетического ресурса постепенно будут заменяться "зеленой" эко-энергией (ветро-, гидро-, солнечная электроэнергия и др.), а ключевой движущей силой развития мирового общества будут нанотехнология, биоинженерия, электроника, микроэлектроника с фундаментальной основой на глобальном распространении информации, связи и информационных технологий [5].

Все вместе это приведет и уже приводит к концептуальным изменениям в классической науке об управлении, в иерархическом пирамидальном построении властных отношений, делегировании полномочий, функциональном распределении служебных обязанностей и др. Уже сегодня мы видим первые примеры неклассического управления организациями на западе и первые робкие шаги в нашей стране. И это касается любого управленческого уровня – согласно второму принципу соответствия Гермеса Трисмегиста ("как вверху, так и внизу, как внутри, так и снаружи...") – как на глобальном высоком уровне государственного управления, корпоративного уровня, так и на более низких уровнях управления, например, управленческой структуры местного самоуправления или самоуправляемых единиц, "клеток" управления.

В первую очередь рассмотрим интересную стратегию оптимизации или трансформации управления, предлагаемую Марком Розиным из компании "ЭКОПСИ Консалтинг" ([www.ecopsy.ru](http://www.ecopsy.ru)). Стратегия базируется на модели организационной эффективности, состоящей из следующих блоков: целеполагание, управление изменениями, организационные процессы, культура, люди. Конечными целями трансформации могут являться такие показатели: масштаб/рост, эффективность (в том числе, прибыльность), глобальность (международность).

Классическая разработка стратегии выстраивается из следующих шагов: разработка стратегии; KPI для сотруд-

ников; коммуникация программы изменений; системы организации 5S; стандарты бюджетирования; отчетности и др. процессов; выстраивание функционального управления через централизацию (оргструктурные изменения); подбор "рыночных" людей в топ-команду; омоложение руководителей через кадровый резерв; построение культуры правил и успеха [1]. Под "рыночными" людьми подразумевается подбор увлеченных, амбициозных, мотивированных и лояльных сотрудников и лидеров из внешней среды и, возможно, даже и из другой области/отрасли.

Обычная практика модернизации организационного управления предполагает первым шагом определение миссии и видения организации, постановку цели и выработку стратегии организации, затем дивизионное деление, распределение функциональных обязанностей, подбор персонала, постановку KPI и т.д. По такой методике учатся в вузах и о ней рассказывается во всех классических учебниках управления [2, 3]. Да, такая последовательность верна во многих случаях и сейчас, но касается быстрой и эффективной модернизации управления в современном многоуровневом информационном обществе (с мгновенной доступностью и передачей информации), методика, зачастую, показывает свою меньшую эффективность, "пробуксовку" и пониженную конкурентоспособность в условиях ограниченного времени.

Таким образом, в современных условиях жесткой управленческой конкуренции и нехватки времени первоначальная ставка делается не на цель и стратегию организации, а на поиск и подбор сильного мотивированного лидера и разделяющую его взгляды, лояльную эффективную команду. В этом суть и принципиальное отличие стратегии управления в начинающемся шестом технологическом укладе развития глобального информационного общества. Итак, первым шагом подбирается руководитель-лидер, вместе с ним осуществляется подбор "рыночных" людей в команду "реформаторов", далее уже совместно с командой идет выработка стратегии. И параллельно разрабатывается так называемый вдохновляющий

образ/видение для будущего/существующего коллектива сотрудников.

Следующим шагом могут идти уже указанные выше классические этапы построения управленческой модели – организационная платформа, дивизионное деление, разработка функциональных обязанностей, KPI/OKR и т.д. Для стабильной работы команды в будущем будут необходимы идеология и целевые ценности как вектор развития и корпоративной культуры организации (связь ценностей с результативностью и карьерой). Параллельно на постоянной основе осуществляется подготовка кадрового резерва и создаются так называемые "волны" кадрового резерва, когда снизу поднимается талантливая молодежь, а для потенциально перспективных управленцев периодически проводится поддержка, обучение, коучинг, чтобы они могли чувствовать себя в русле командной работы, организационных изменений и мировых трендов развития.

С точки зрения современных навыков управления новым направлением становится постепенное внедрение неиерархической кольцевой (круговой) горизонтальной культуры управления – там, где, конечно, это возможно. Практика показывает, что иерархическая культура управления зачастую становится уже не такой эффективной, и высококвалифицированный персонал мотивируется такой структурой слабее. Для высокоразвитых людей с высокими этическими и моральными ценностями наиболее важным является подлинный интерес к работе и трудовой деятельности, отсутствие "блоков и зажимов" с точки зрения творческого подхода к процессу работы, возможность самостоятельно пробовать, испытывать новые варианты ведения дела [6]. Т.е. такие люди могут мотивировать себя сами и, мало того, не нуждаются в "жесткой" иерархически-дисциплинарной мотивации сверху. Наоборот, это может их демотивировать и не давать раскрывать подлинные таланты, "разгонять" свою мысль и энергию в творческой деятельности.

Поэтому в результате вхождения человечества в новый эволюционный и экономический уклад развития цивилизации появился и достаточно активно

внедряется безранговый круговой горизонтальный подход к построению организации, коллективов и команд, еще раз оговоримся, там, где это возможно и применимо. Появились такие новые термины и понятия, как холократия, бирюзовое управление, Agile, Scrum и др.

В качестве примера рассмотрим понятие "Холократия" (Holacracy). Это такая система управления организацией, в которой полномочия и ответственность за разработку и принятие решений распределяется по самоорганизующимся командам. Т.е. вместо обычной управленческой иерархии управление происходит в горизонтальной плоскости по включающим или пересекающимся кругам – единицам/командам управления. Совсем грубо и коротко холократию можно охарактеризовать как "власть кругов". В некоторой степени холократию можно представить в виде идеи города, где каждый житель – человек – сам определяет, что сегодня делать, какие решать задачи, сам ставит себе цели и устраняет проблемы на своем отрезке пространства (работы). А город, в целом, функционирует за счет совокупности всех людей-"клеток", где каждый решает свои задачи на своем уровне. Как и в настоящем городе есть службы, обеспечивающие вспомогательные функции жизнедеятельности – ремонт дорог, подвод водопровода, уборка улиц, наличие супермаркетов и поликлиник и т.д. – так и в круговом управлении есть операционные службы, обеспечивающие организационные и бизнес-процессы.

С информационной точки зрения холократию можно представить в виде операционной системы управления (как ОС "Windows" или "Android"), на которую можно установить любые дополнительные приложения и тонко настраивать необходимые функции на этой управленческой платформе [4]. Например, дополнять методологией управления проектами Agile, когда все участники вовлекаются в общую работу, а проект разделяется на несколько небольших частей, каждая из которых должна быть завершена к определенному сроку. Т.е. вместо длительного выполнения всего проекта разными функциональными командами/отделами

– выполняются небольшие этапы (под-части) и итерации проекта с фокусировкой по Правилу Парето 80/20 на существенных 20% задач каждого этапа и быстрым получением результата (пусть и несовершенного, неидеального, но, в целом, достаточного и удовлетворительного) – в результате эффективность выполнения каждой части возрастает, срок выполнения уменьшается, а высвобождающиеся ресурсы времени и персонала перебрасываются на другие участки проекта. В результате получается, что в каждой итерации проекта персонал задействован максимально, насколько возможно, и постоянно работает над очередной задачей по итерации, переключаясь на следующие части проекта сразу после выполнения предыдущей. Эффективность работы организации в целом существенно возрастает (от процентов до десятков и сотен процентов)!

К такому формату приближается и так называемое бирюзовое управление, когда организация рассматривается как живой организм, в котором осуществляется автоматическое функционирование и самоуправление, организация состоит из небольших команд, все коллеги равны между собой, нет должностей и инструкций, нет ранговой иерархии и отсутствует начальство, нет контроля, все строится на фундаменте полного доверия, взаимозаменяемости и помощи друг другу, люди взаимодействуют в общем пространстве работы (*open space*) и команда одновременно отвечает за все [7]. У этого организма есть эволюционная цель, к которой он стремится, и есть технические службы поддержки, которые обеспечивают служебные функции, консультативно-обучающие коучи, которые могут при необходимости обучать персонал (без права указаний и функций власти). С политической точки зрения можно провести отдаленную аналогию с коммунистической идеологией, в хорошем смысле слова, когда люди творчески проявляют себя и работают максимально, насколько могут, а организация обеспечивает их интересной захватывающей работой и поддерживает все

материальные и общечеловеческие запросы.

Подчеркнем, что такая форма управления возможна и применима только с осознанными и развитыми людьми с высокими этическими и моральными ценностями, мощным фундаментом взаимного доверия, когда человек понимает, для чего он работает, и ответственно, максимально качественно относится к выполняемым функциям без нужды внешнего контроля и постановки стимулов принуждения/поощрения. Т.е., в некотором смысле, иерархия переворачивается и власть и ответственность теперь передаются не сверху вниз, а наоборот – снизу вверх. Происходит перестройка сознания – мотивация переходит от внешней к внутренней! Иерархия власти трансформируется в иерархию знаний, навыков, компетентности, опыта.

В качестве яркого примера можно привести успешный эксперимент Г. Грефа по переводу пяти филиалов ПАО «Сбербанк» в г. Балашиха на бирюзовое управление. В этих отделениях нет управленческой иерархии, нет руководителей, команда сама определяет фронт работы, распределяет задачи и ответственность, а по итогам работы в конце месяца определяется уровень зарплаты и выплат премий по принципу *Peer Review* (оценка работы сотрудника своими коллегами/ "равным" окружением).

В целом, отметим, что хотя это и медленный, но, по всей видимости, неизбежный процесс эволюционного развития человечества по мере накопления информации, ее глобализации и всеобщей доступности, а также фантастического совершенствования орудий труда и производства и, как следствие, логического отражения в управленческой эволюции и культуре организационного управления. Общество будет переходить и уже постепенно переходит от ранговой конкуренции и иерархических уровней доминирования к росту и трансформации осознанности, развития, раскрытия талантов и наработки опыта, к горизонтальному круговому уровню управления и партнерства.

### Литература:

1. Безручко П., Колосницына М., Мартыненко Д., Онучин А., Хинкис А. Управление эффективностью в реальном времени // Журнал "The Human Resources Times", №31. М.: «ЭКОПСИ Консалтинг», 2017.
2. Блинова Н.В., Гаганова Е.В. Оценка рисков при разработке государственных программ и политики: российская практика // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. Т. 2. №11. С. 52-54.
3. Гимазова Ю.В., Омельченко Н.А. Государственное и муниципальное управление. Учебник / Москва, 2016. Сер. 58 Бакалавр. Академический курс (1-е изд.)
4. Иванов В.К., Генералова В.О. К вопросу о путях развития применения новых информационных технологий в предоставлении государственных и муниципальных услуг // В сборнике: Инновационное развитие социально-экономических систем: условия, результаты и возможности. Материалы III международной научно-практической конференции. 2015. С. 26.
5. Соколов Н.Н. Глобализация как социально-инновационный процесс трансформации общества // Вестник университета (Государственный университет управления). 2009. №25. С. 212-215.
6. Соколов Н.Н. Разработка и принятие эффективных управленческих решений // Вестник университета (Государственный университет управления). 2012. №4. С. 167.
7. Шумаков А.В. Люди и организации будущего [Электр. ресурс] // URL: <https://habrahabr.ru/post/297590/> (дата обращения: 03.04.2017).

### Literature:

1. Bezruchko P., Kolosnitsyna M., Martynenko, D., Onuchin A., Hinkis A. Performance management in real time // Journal of "The Human Resources Times", No. 31. M.: ECOPSY Consulting, 2017.
2. Blinova N.V. Gaganov, E.V., Risk Assessment in the design of public policies and programmes: the Russian practice // Humanitarian, socio-economic and social Sciences. 2015. Vol. 2. No. 11. P. 52-54.
3. Gimazova Yu.V, Omelchenko N.A. State and municipal management. Textbook / Moscow, 2016. Ser. 58 Bachelor. Academic course (1st ed.)
4. Ivanov V.K., Generalova V.O. To the question on ways of development of application of new information technologies in providing public services // In the book: Innovative development of socio-economic systems: conditions, results and opportunities proceedings of the III international scientific-practical conference. 2015. S. 26.
5. Sokolov N.N. Globalization as a social and innovative transformation of society // Bulletin of University (State University of management). 2009. No. 25. P. 212-215.
6. Sokolov N.N. The development and adoption of effective management solutions // Bulletin of University (State University of management). 2012. No. 4. S. 167.
7. Shumakov A.V. People and organizations of the future [Re. resource] // URL: <https://habrahabr.ru/post/297590/> (accessed: 03.04.2017).

## ЭКОЛОГИЯ КАК ПОЛЕ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

## ECOLOGY AS A FIELD OF CONFLICT RESOLUTION



Р.Ж. Сираждинов,  
к.э.н., старший научный сотрудник,  
доцент ФГБОУ ВО «Государственный  
университет управления», Москва

R.J. Sirajdinov,  
Ph.D. in Economic, senior researcher,  
associate Professor of State University of  
Management, Moscow

rifsir@yandex.ru

**Аннотация:** Экологические проблемы приобретают особое звучание, особенно в условиях ограниченности финансовых ресурсов. Оптимальное решение в современных экономических условиях возможно за счет перераспределения функций и полномочий между уровнями управления и повышения роли общественного контроля.

**Abstract:** Environmental problems acquire special significance, especially in conditions of limited financial resources. The optimal solution in the current economic conditions perhaps at the expense of redistribution of functions and powers between levels of government and increasing the role of public control.

**Ключевые слова:** Экология, охрана окружающей среды, твердые коммунальные отходы, полномочия, утилизация отходов.

**Keywords:** Ecology, environmental protection signs, municipal solid waste, authority, recycling of waste.

Определим для начала, что же является и как формулируется понятие экология. Согласно используемому чаще всего словарю «экология – окружающая человека среда; условия существования животных и растений в какой-либо местности» [6].

Состояние окружающей среды в различных регионах России весьма различается. И приводимая ежегодно рейтинговая оценка состояния экологии в регионах далеко не всегда является объективной и достаточно запутана для простого понимания граждан.

Согласно статье 4 Федерального Закона «Об охране окружающей среды» от 10.01. 2002 г. №7 объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и (или) иной деятельности являются компоненты природной среды, природные объекты и природные комплексы [1]. При этом источниками загрязнения окружающей среды являются:

- выбросы в атмосферу от автотранспорта;
- результаты деятельности промышленных предприятий;
- бытовые коммунальные отходы.

Если первые два источника загрязнения достаточно легко регулируются и контролируются федеральными органами управления, то третий до сих пор недостаточно регламентирован и контроль над его уровнем до настоящего времени распределяется между различными уровнями управления.

В последнее время в средствах массовой информации постоянно проходит информация о скандалах и нарушениях на почве использования земель для полигонов под твердые коммунальные отходы.

В Российской Федерации нет другого такого региона, который несет на себе такую огромную антропогенную нагрузку как Московская область. Московская область вместе с Москвой является одним из крупнейших по численности населения регионов России. На 1 января 2017 года в Москве проживает постоянного населения 12,4 млн. чел., а в Московской области – 7,4 млн. чел. [3] Состояние окружающей природной среды – одна из наиболее острых социально-экономических проблем, прямо или косвенно

затрагивающих интересы каждого человека, проживающего в Московской агломерации.

Москва и Московская область за последние годы потеряли достаточно много зеленых насаждений на большей части территории. В числе сохранившихся в городе природных комплексов, представляющих большое значение для сохранения экологического баланса, – национальный парк Лосиный остров, природный парк Битцевский лес, водно-ландшафтная система Крылатское-Строгино, историко-культурные ансамбли Коломенское, Царицыно, Кусково, парк культуры и отдыха имени Горького и др. Самые крупные лесные массивы расположены по окраинам Москвы – это Лосиный остров, Измайловский лес, лесопарк Кузьминки, Битцевский лес, Серебряноборское опытное лесничество. В условиях расширения плотности территорий, крайне опасно изменение баланса застроенных и занятых растительностью пространств в сторону уменьшения последних.

По некоторым данным, на каждые 1000 жителей агломерации приходится около 400 машин. Сюда надо добавить, что эта территория является крупнейшим грузовым транспортным узлом. Крупнотоннажные автомобили привозят в него до 11 млрд. тонн грузов. Через территорию Московского региона до настоящего времени идут транзитные пути, поэтому дорожная инфраструктура не справляется с транспортными потоками.

Атмосферное загрязнение Московской агломерации распространяется до 100 км., а вода несет вредные вещества еще дальше.

Кроме перечисленных проблем надо учесть большую концентрацию в Московской агломерации промышленных предприятий и, в первую очередь, химических. Большинство из них работают на привозном сырье, а отработанные газы, стоки и отходы сбрасывают в воду, воздух и землю области. Наибольший уровень загрязнения в Воскресенске и Клину. Чуть меньший – в Дзержинском, Коломне, Мытищах, Подольске, Серпухове, Щелково, Электростали.

Для Подмосковья экологические проблемы добавляет столица в виде отходов. Из 8–10 млн. тонн отходов, а это

почти 20% общероссийских, более половины поступает из Москвы. В Московской области до настоящего времени официально и не всегда функционирует 210 полигонов и свалок, 43 из которых официально зарегистрированы, и еще более 1200 мест несанкционированного сброса мусора. Возможности приема мусора из-за переполнения и отсутствия свободных площадей были исчерпаны у полигонов: «Саларьево», «Жироцкино», «Павловское», «Каргашино», «Слизнево» и других. На других полигонах прием отходов был ограничен. Одну из наиболее активных позиций в борьбе с несанкционированными свалками занимает система административного надзора Московской области, но ее сил и полномочий на решение проблемы в комплексе явно не хватает.

Большие проблемы в Подмосковье возникают с утилизацией промышленных и коммунальных отходов. На территории Московской области ежегодно образуется 4,7 млн. тонн коммунальных отходов. Общий годовой объем образования отходов в Московской области составляет порядка 20 млн. тонн. Несмотря на появление в Московском регионе сортировочных и перерабатывающих производств, большая часть отходов Москвы и Московской области по-прежнему продолжает вывозиться на полигоны, карьеры и свалки Московской области. В результате, на территории Московской области объем накопления только бытовых отходов уже превысил 120 млн. тонн и продолжает интенсивно увеличиваться. Хотя по последним сведениям, некоторые полигоны твердых коммунальных отходов закрыты, однако до настоящего времени не определены источники финансирования рекультивации земель для возврата их в экономический оборот и восстановления реальной юрисдикции над ними муниципальным образованиям [5], [7].

При этом при решении вопросов утилизации твердых коммунальных отходов в Московской области постоянно возникают конфликты между уровнями государственного и муниципального управления. В качестве иллюстрации конфликта рассмотрим ситуацию, возникающую между Московской областью и городским округом «Балашиха».

Федеральным Законом от 29.12.2014 г. №458 «Об отходах производства и потребления» функции по утилизации твердых коммунальных отходов распределены между субъектами федерации и городскими округами [2]. В законе за субъектами закреплена, в частности, «организация деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых коммунальных отходов». В то же самое время за городскими округами закреплено «участие в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих городских округов». При этом лицензирование деятельности по утилизации твердых коммунальных отходов в том самом законе закреплено за федеральными органами управления.

Уставом городского округа «Балашиха» за ним в п. 6 закреплена «организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов» [8].

Население городского округа «Балашиха» летом 2017 года было возмущено ближайшим соседством многоквартирных домов с одним из крупнейших полигонов России по захоронению твердых коммунальных отходов. При этом соседство домов с полигоном не противоречило федеральным нормам, которые в последние несколько лет были значительно изменены в сторону либерализации и облегчения.

В соответствии с действующей нормативно-правовой базой в России за городскими округами закреплено право утверждения генеральной схемы своего развития в пределах территорий и с учетом экологических норм. Этим правом и воспользовался глава городского округа, однако, исходя из реакции населения на соседство с полигоном, в конечном счете именно он оказался виноватым в нарушении права граждан на благоприятную для проживания окружающую среду.

Волевым решением Президента Российской Федерации по ликвидации полигона разрешило противоречие между органа-

ми государственного и муниципального управления и позволило разрубить gordiev узел пересечения интересов различных уровней управления без особых разборов виноватых и причин возникшего конфликта. Окончательное решение по вопросу закрытия полигона твердых коммунальных отходов обойдется исключительно федеральному бюджету по пред-

варительным оценкам в размере более 2 млрд. руб. Для справедливого решения поднятых в работе вопросов имеет смысл уровень общественного и муниципального контроля по вопросам экологии значительно поднять и окончательные решения могут приниматься на основе заключения не только органов государственного управления [4].

### Литература:

### Literature:

1. Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «Об охране окружающей среды» Документ предоставлен КонсультантПлюс [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) Дата сохранения: 15.09.2017.
2. Федеральный закон от 29.12.2014 №458-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (ред. от 28.12.2016) Документ предоставлен: КонсультантПлюс [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) Дата сохранения: 15.09.2017.
3. Демография: Федеральная служба государственной статистики / режим доступа <http://cbsd.gks.ru>. Дата обращения 16.09.2017.
4. Карцев Б.В., Мусинова Н.Н. Направления совершенствования контрольно-надзорной деятельности на муниципальном уровне / Карцев Б.В., Мусинова Н.Н. //Муниципальная академия. 2016. №4. С. 19-24.
5. Мусинова Н.Н., Семкина О.С. Муниципальный жилищный контроль: правовая основа и организация// Экономика и предпринимательство/2016. №11 (ч.3) С. 202-206.
6. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка: Ок. 100000 слов, терминов и фразеологических выражений/ С.И. Ожегов; Под ред. Проф. Л.И. Скворцова. – 28-е изд., перераб. – М.: ООО «Издательство «Мир и Образование»; ООО «Издательство Оникс», 2012. – 1376 с. – (Новые словари). – с. 1356.
7. Петрина О.А., Стадолин М.Е. К вопросу о государственном финансировании реконструкции и модернизации объектов коммунальной сферы /Петрина О.А., Стадолин М.Е. //Вестник Университета (Государственный университет управления). 2017. №6. С. 15-19.
8. Устав городского округа «Балашиха» режим доступа <http://balashiha.ru/about/ustav-gorodskogo-okruga-balashikha>

1. Federal law of 10.01.2002 №7-FZ (as amended on 29.07.2017) "On environmental protection" Document provided by Konsultantplyus [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) date saved: 15.09.2017.
2. Federal law of 29.12.2014 No. 458-FZ "On wastes of production and consumption" (ed. by 28.12.2016) Document provided by Konsultantplyus [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) date saved: 15.09.2017.
3. Demographics: Federal state statistics service/ access mode <http://cbsd.gks.ru> date of access 16.09.2017.
4. Kartsev B.V., Musinova N.N. Directions of perfection of control and supervision at the municipal level/ Kartsev B. V., Musinova N. N. //Municipal Academy. 2016. No. 4. S. 19-24.
5. Musinova N.N., Semkina O.S. Municipal housing control: the legal framework and the organization // Economics and entrepreneurship/2016. No. 11 (part 3) Pp. 202-206.
6. Ozhegov S.I. Dictionary of Russian language: OK. 100,000 words, terms and frazeologicheskikh expressions / S. I. Ozhegov; Under the editorship of Prof. L. I. Skvortsova.- 28th ed., revised - M.: 000 "Publisher "Peace and Education"; 000 "IZDATEL'stvo Oniks", 2012.- 1376 S.- (New vocabularies). – S. 1356.
7. Petrina O.A., Stadlin M.E. To the issue of public funding of reconstruction and modernization of objects of municipal sphere to the issue of public funding of reconstruction and modernization of objects of municipal sphere /Petrina O. A., Sadolin M. E. //Bulletin of University (State University of management). 2017. No. 6. S. 15-19.
8. Charter city district "Balashikha" access mode <http://balashiha.ru/about/ustav-gorodskogo-okruga-balashikha>

## ПРОБЛЕМА ИНТЕГРАЦИИ КОЖУХОВСКОЙ ЛИНИИ В СИСТЕМУ МОСКОВСКОГО МЕТРОПОЛИТЕНА

## THE PROBLEM OF KOZHUKHOVSKAYA LINE'S INTEGRATION INTO THE SYSTEM OF MOSCOW METRO



Артём Николаевич Атрепьев,  
студент кафедры государственного  
и муниципального управления,  
4 курс, Государственный университет  
управления, Москва

Artyom Atrepjev,  
Student of 4th year State University of  
Management, Moscow

[mc.atrepjev@yandex.ru](mailto:mc.atrepjev@yandex.ru)



Станислав Владимирович Ивницкий,  
студент кафедры государственного  
и муниципального управления,  
4 курс, Государственный университет  
управления, Москва

Stanislav Ivnitskiy  
Student of 4th year  
State University of Management, Moscow

[stas.ivnitskiy@mail.ru](mailto:stas.ivnitskiy@mail.ru)

**Аннотация:** В данной статье рассмотрены негативные последствия реализации официального проекта развития Кожуховской линии на среднюю и дальнюю перспективы. Москва нуждается в эффективной и динамично развивающейся системе скоростного внеуличного транспорта, элементы которой будут взаимодополнять друг друга. Город не может позволить себе права на ошибку в таких трудоемких и дорогостоящих проектах, как строительство метрополитена, особенно в самых напряженных зонах с точки зрения пассажирских потоков. Переосмысление перспектив развития метрополитена Москвы позволит решить старые проблемы и предотвратить грядущие.

**Abstract:** This article is about the negative consequences from the implementation of the official extension project of Kozhukhovskaya metro line in future. Moscow needs an effective and dynamically developing system of rapid transit. Our city cannot make a such expensive mistake as a wrong-directed subway extension, especially in the most populated zones. Rethinking for the plans of Moscow metro's development will help the city's Government to solve some old problems and to prevent future ones.

**Ключевые слова:** Метрополитен, Кожуховская линия, развитие, перегрузка, планы.

**Keywords:** Kozhukhovskaya line, development, overcrowding, plans.

### История вопроса.

Кожуховская линия изначально проектировалась через станцию "Кузьминки" Таганско-Краснопресненской линии, далее вдоль Волгоградского проспекта с выходом на трассу, по которой она строится в настоящее время в районе пересечения Самаркандского бульвара и Ферганской улицы.

Осенью 2011 года проект был скорректирован для сокращения сроков и стоимости строительства, уменьшения длины линии и времени проезда: от трассировки через «Кузьминки» было решено отказаться. С этого времени проект предполагал выход линии от «Авиамоторной» к Рязанскому проспекту, под которым линия шла до Окской улицы, далее, без пересадки на Таганско-Краснопресненскую линию, под 1-ой Новокузьминской и Ферганской улицами до МКАД, а затем – по ранее планировавшейся трассе с пересадкой на ТКЛ (Таганско-Краснопресненская линия) на ст. «Лермонтовский проспект» и вдоль Каскадной улицы до конечной ст. «Некрасовка» [3].

По скорректированному плану на линии было запроектировано 9 станций с рабочими названиями: «Авиамом-

торная», «Нижегородская улица», «Стахановская (улица)», «Окская улица», «Ферганская улица», «Косино», «Салтыковская улица», «Косино-Ухтомская» и «Некрасовка» (ранее – «Люберецкие поля»). Первоначально две из них («Авиамоторная» и «Нижегородская улица») предполагались глубокого, а остальные – мелкого заложения, однако в ноябре 2011 года после очередной корректировки было решено строить всю линию мелким заложением. На линии должны были быть созданы три пересадочных узла. Помимо «Авиамоторной» (пересадка на Калининскую линию) и «Косино» (пересадка на Таганско-Краснопресненскую линию) был запланирован перспективный пересадочный узел на ст. «Нижегородская улица» на два железнодорожных остановочных пункта: «Карачарово» Горьковского направления (с переносом последнего западнее) и «Рязанская» Малого кольца МЖД.

В перспективе предусматривалось продление линии на северо-запад и запад через станции «Лефортово», «Бауманская», «Красносельская» (в раннем варианте) или «Лефортово», «Электрозаводская», «Сокольники» (в варианте 2012 года) и далее: «Рижская», «Марьяна роща», и объединение ее с

первой очередью Третьего пересадочного контура.

В ноябре 2011 года властями был озвучен срок окончания строительства – 2015 год, в мае 2012 года срок был сдвинут на конец 2016 г. Также в феврале 2012 года было объявлено о начале работ на линии до конца текущего года.

В апреле 2012 года было принято решение рассмотреть вариант трассировки линии, при которой она не будет переходить в ТПК (Третий пересадочный контур), а будет продлена от ст. «Нижегородская улица» в центр, как минимум, до пересадочного узла ст. «Площадь Ильича» и «Римская». При этом перегон «Нижегородская улица» – «Авиамоторная» исключался бы из планов Кожуховской линии и строился уже строго в рамках ТПК, а сама Кожуховская линия могла бы из хорды стать радиусом. Данное решение отмечено в постановлении Правительства Москвы от 4 мая 2012 г., однако дальнейшего развития оно не получило.

После строительства участка «Каширская» – «Нижегородская» ТПК Кожуховская линия будет функционировать от «Нижегородской» до «Некрасовки». Она будет иметь пересадки лишь на Таганско-Краснопресненскую линию (узел «Косино» – «Лермонтовский проспект»), ТПК и МЦК (ТПУ «Нижегородская»). Как уже было сказано, первоначально Кожуховская линия проектировалась от станции «Авиамоторная» через ТПУ «Нижегородская», Саратовскую улицу к станции «Кузьминки» ТКЛ с образованием пересадочного узла, далее вдоль Волгоградского проспекта, Самаркандского бульвара и к «Косино». Такая трассировка приводила скоростной транспорт в южную часть района Выхино-Жулебино, однако оставляла без скоростного транспорта большую часть Рязанского проспекта. Кроме того, линия практически не решала проблемы перегрузки Таганского радиуса, так как пассажиры из районов, через которые планировалось провести линию, тяготеют к тем же станциям ТКЛ. Новая линия лишь собирала бы пассажиров на пути следования, выгружая их на «Лермонтовском проспекте» и «Кузьминках», то есть перегруз только увеличился бы, ведь лимитирующий фактор подвоза

НГПТ (провозная способность которого существенно меньше, чем у линии СВТ (скоростной внеуличный транспорт) сошел бы на нет.

С приходом команды Сергея Собянина, трассировка Кожуховской линии на участке «Авиамоторная» – «Косино» изменилась [1, 2]: линию спроектировали и начали строить вдоль Рязанского проспекта от МЦК до Окской улицы, далее вглубь района Выхино-Жулебино со станцией «Юго-Восточная», расположенной в километре от «Выхино», до «Косино», где предусмотрена пересадка на «Лермонтовский проспект» и Казанскую ЖД (рисунок 1).

Два главных достоинства этого проекта:

- а) более короткая трасса, экономящая время проезда пассажиров;
- б) обеспечение линией внеуличного транспорта Рязанского проспекта.

#### **Однако недостатки весомее.**

Сохранение пересадочного узла «Лермонтовский проспект» – «Косино» – один из них (рисунок 2). Участок «Косино» – «Некрасовка» проходит по новым районам плотной застройки, ближайшие станции метрополитена («Выхино» и «Новокосино») удалены на значительное расстояние. Подвоз НГПТ (наземный городской пассажирский транспорт) ограничен пропускной способностью УДС (улично-дорожная сеть), количеством и вместимостью подвижного состава. Кроме того, часть района и прилегающих территорий Московской области пользуются Казанской железной дорогой, которая имеет пересадки на 5 станций метрополитена, одна из которых – «Выхино». При строительстве Кожуховской линии по актуальным планам (соединение с северным участком ТПК, отказ от продления линии в центр, первоначальный запуск подвозящего к ТКЛ участка «Косино» – «Некрасовка»), мы получим перегруз ТКЛ, начиная с «Лермонтовского проспекта», и недогруженный участок «Косино» – «Авиамоторная». Часть пассажиров уйдет с «Новокосино» и железной дороги, часть обладателей личного автотранспорта пересядет на новую линию. Перегруз ТКЛ не решается никак.



Рисунок 1. Участок Кожуховской линии от ст. «Авиамоторная» до «Некрасовка».

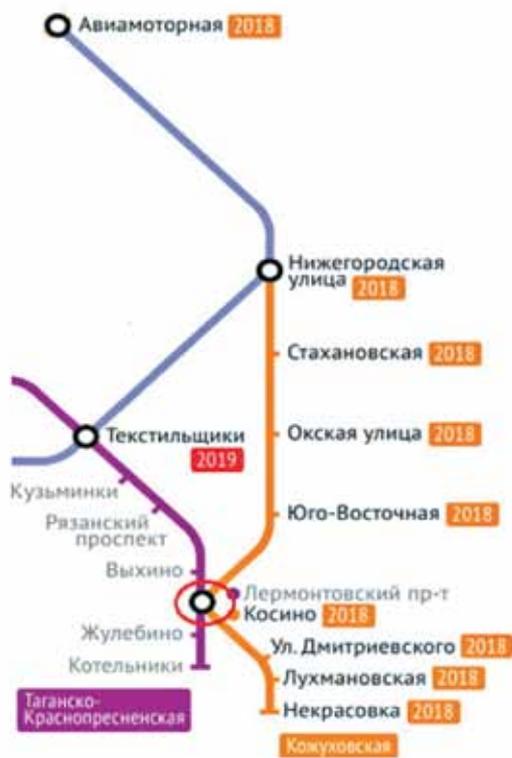
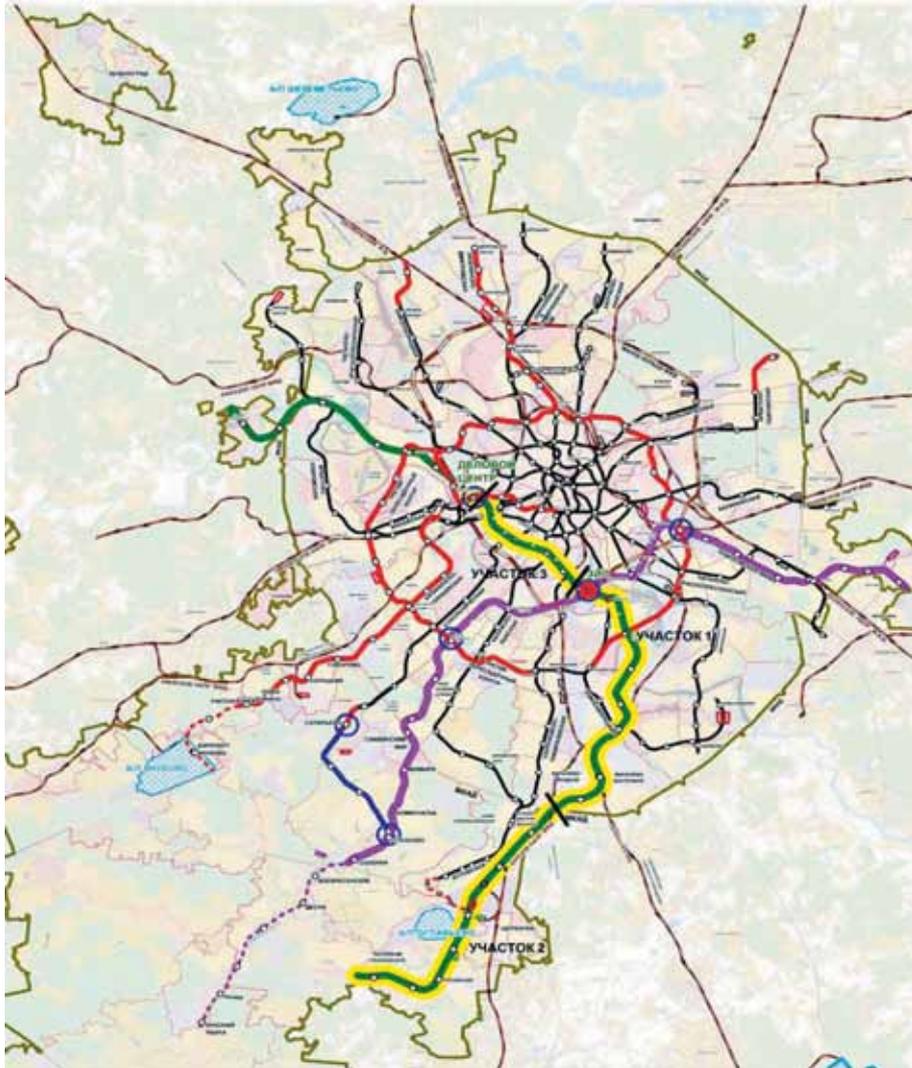


Рисунок 2. Схематичное изображение Кожуховской линии с изображением пересадочного узла «Лермонтовский проспект» – «Косино»

В начале 2016 г. Москомархитектурой была разработана новая перспективная концепция работы линии: теперь предполагалось после завершения строительства ТПК продлить Кожуховскую линию, но не в сторону центра, а в сторону юго-запада, через станции «Кожуховская», «ЗИЛ» и «Академическая» соединив ее с проектируемой хордой на Коммунарку (Рисунок 3). На настоящий момент проекты подразумевают соединение КожЛ и северного участка ТПК (с образованием линии «Некрасовка» – «Деловой Центр» или «Рассказовка», что так же чревато) на первом этапе, обрезания линии по «Нижегородской» после строительства юго-восточного участка ТПК и соединения КожЛ с ХНК (Хорда на Коммунарку) в отдаленной перспективе. Если вариант с линией «Рассказовка» – «Некрасовка» через север ТПК изначально определен как временный (ТПК запроектирована кольцом, эксплуатация как минимум двух ответвлений на одной линии в московских условиях выглядит невероятным, учитывая опыт Филевской линии), то как обрезание радиуса по «Нижего-



**Рисунок 3. Официальный проект развития Кожуховской линии (розовая линия), предложенный Москомархитектурой.**

родской», так и хордовое соединение с ХНК выглядят чудовищными ошибками.

### **Предложение**

Кожуховская линия строится для отвода пассажиров с Таганско-Краснопресненской линии. Как уже было сказано, отвод жителей Некрасовки, Люберец и Косино-Ухтомского при нынешней трассировке невозможен: перегрузка поездов ТКЛ с «Лермонтовского проспекта» обеспечена. Кроме того, во всех трех вариантах пассажиры участка «Юго-Восточная» – «Нижегородская» прибывают на:

1. «Авиамоторную», забивая короткую и загруженную Калининскую линию;
2. «Нижегородскую», заставляя пассажиров пересаживаться 2 лишних раза и ухудшая связность сети;
3. «Нижегородскую» и «Кожуховскую» ЛДЛ (Люблинско-Дмитровская линия), далее до КРА (Калужско-Рижская линия) (кроме СТЛ (Серпуховско-Тимирязевская линия)), давая пассажирам пересаживаться на южные радиусы Люблинско-Дмитровской и Калужско-Рижской линий, пассажиропоток на южные радиусы которых может вывезти

участок ТПК «Калужская» – «Нижегородская», покрывающий заметно большую территорию.

Так как Москва исторически развивалась по радиально-кольцевой структуре, большое количество объектов притяжения находится в пределах Кольцевой линии [5], то единственно возможным решением проблемы загруженности ТКЛ и недогрузки КожЛ является продление последней в пределы Кольцевой линии. Безусловно, лучшей (и самой короткой) трассировкой являлась бы линия «Нижегородская» – «Калитники» (пересечение Нижегородской улицы и ТПК (Третье транспортное кольцо)) – «Крестьянская застава 2» (переход ТОЛЬКО на ЛДЛ) – «Павелецкая 3». Однако на северо-западе города находятся два объекта, требующих пристального внимания градостроителей:

а) участок «Деловой Центр» – «Хорошевская» ТПК, который после строительства участков «Деловой Центр» – «Третьяковская» КСЛ и «Хорошевская»

– «Можайская» ТПК становится рудиментом;

б) ММДЦ Москва-Сити – крупнейший девелоперский проект столицы, сосредоточивший миллионы квадратных метров офисной недвижимости, крупный торговый центр + обширную выставочную площадку. Квартал обслуживается вилкой Филевской линии с ограниченной провозной способностью, Солнцевским радиусом, страдающим такой же проблемой, а также МЦК. Для вывоза будущих обитателей района необходима достройка двух линий (КСЛ (Калининско-Солнцевская линия) и участка ТПК) до мощных диаметров с высокой провозной способностью. Так, проект центрального участка КСЛ уже готов, но власти откладывают его строительство из-за дороговизны, не понимая, что он сделает для города намного больше, чем участки в Новой Москве.

Наше предложение: соединить Кожуховский радиус и участок «Деловой Центр» – «Шелепиха» ТПК с перспекти-



Рисунок 4. Предлагаемый вариант продления Кожуховской линии в системе метрополитена (розовая линия).

вой дальнейшего продления в Хорошево-Мневники и далее в Рублево-Архангельское (рисунок 4). Для эксплуатации линии от станции «Деловой Центр» («Шелепиха») до станции «Некрасовка» потребуется сооружение 10 станций, из них 7 – на участке Кожуховской линии, 3 – на перетрассированном участке ТПК «Рубцовская» – «Нижегородская». Кроме того, требуется строительство 11 пересадочных коридоров: 9 – на Кожуховской, 2 – на ТПК.

Кожуховский радиус предлагается проложить по трассе: от станции «Нижегородская» по путям, которые сейчас возводятся для ТПК, до станции «Лефортово», далее через новую камеру съездов, которую следует возвести в районе перекрестка улиц Госпитальный Вал и Новая Дорога (или в районе стадиона «Металлург»), через Язуз с уходом на глубокое заложение к станции «Бауманская-2». Стволы для проходки перегона «Бауманская-2» – «Лефортово» возможно расположить в районе Рубцовской набережной, 2к5; ствол для строительства самого станционного комплекса – около Бакунинской улицы, 14. С этой же стройплощадки можно предусмотреть строительство второго выхода станции «Бауманская» Арбатско-Покровской линии. Возможно, однако, вывести собственный выход станции КожЛ в подземный переход на Спартаквской площади, а пересадочные коридоры вывести в торец существующей станции. Далее, линию глубокого заложения следует провести к Площади Трех Вокзалов, образовав пересадочный узел с Кольцевой и Сокольнической линиями. За станцией следует предусмотреть оборотный тупик. Для сооружения ствола и наклонного хода возможно использование площадки парковки на Новорязанской улице, для строительства тупиков – и парковки возле гостиницы «Ленинградская». Выход со станции следует предусмотреть к Казанскому вокзалу. Переход на станцию «Комсомольская» Кольцевой линии выводится в южный торец (напротив второго выхода), на Сокольническую – в восточный аванзал.

Следующая станция – «Сухаревская-2». Является пересадочной на одноименную станцию Калужско-Рижской

линии, переход предусматривается из западного торца новой станции, через ходки над путями и эскалаторный наклон в северный торец существующей. Выход с новой станции – в подземный пешеходный переход под Садовым кольцом в районе дома №5 по Большой Сухаревской площади. Ствол для строительства – на месте сквера между Садовым кольцом и Панкратьевским переулком, который восстанавливается после окончания строительства. Учитывая сложную градостроительную обстановку и рельеф местности, станцию следует расположить на глубине около 70 метров (эквивалентно строящийся сейчас станции «Шереметьевская» Третьего Пересадочного Контура.

Станция «Цветной Бульвар-2» предлагается к размещению перпендикулярно одноименному бульвару, пересекая его под зданием цирка, на глубине около 70 метров. Стволы размещаются на пустырях по адресам: Трубная улица, 30 и Большой Каретный переулок, 18. Выход в город – из восточного торца через ходки над путями в подземный вестибюль на пересечении Цветного бульвара и Садового кольца. Из западного торца сооружается переход в северную часть станции Серпуховско-Тимирязевской линии, из центра зала – траволаторный переход в центр зала станции «Трубная». За станцией в сторону запада предусматривается пошерстный съезд.

«Маяковская-2» – станция на предлагаемом продлении Кожуховской линии в центр, пересадочная на одноименную станцию Замоскворецкой линии. Выход – на Триумфальную площадь в район гостиницы «Пекин». Так как действующая станция имеет статус ценного объекта культурного наследия регионального значения, пересадочные сооружения следует выводить в аванзал нового выхода. Стволы строительства – на Триумфальной площади и в Оружейном переулке.

«Баррикадная-2» – третья станция в пересадочном узле «Баррикадная» – «Краснопресненская». Станцию следует посадить под углом к имеющимся с образованием треугольника. Выход – из восточного торца в подземный переход под Садовым кольцом, возможен снос дома №3 по Садовой-Кудринской ули-

це. Переход на Кольцевую линию – из западного торца новой станции в центр зала «Краснопресненской», на «Баррикадную» – из центра зала в центр зала. Строительная площадка – в районе троллейбусного круга на улице Замоленова. За станцией в сторону «Маяковской» – оборотный тупик и служебно-соединительная ветвь в электродепо «Красная Пресня».

Далее линия следует в сторону ММДЦ «Москва-Сити». На перегоне «Баррикадная-2» – «Деловой центр-2» возможно строительство станции «Трехгорка» рядом с Центром Международной Торговли. Размещение станции в этом месте планировалось на Калининской линии, однако в 2011 году был принят проект, проходящий через район гостиницы «Украина» и не включающий в себя данную станцию.

После присоединения к станции «Деловой центр-2», возводимой в рамках Третьего Пересадочного Контурa, линия проходит по построенным в данный момент тоннелям и станции «Шелепиха». После станции «Шелепиха» предусмотрено строительство камеры съездов для самостоятельной эксплуатации данного участка после пуска северо-западного отрезка ТПК и для формирования новой линии. По действующим планам, линия пройдет под Проспектом Маршала Жукова, Строгинской поймой до станции «Строгино-2» и далее в Международный Финансовый Центр «Рублево-Архангельское». Мы предлагаем вести линию не через станцию «Строгино-2», а через станцию «Троице-Лыково» с организацией перехода на Арбатско-Покровскую линию. Задел под пассажирскую платформу на данном участке есть. На участке «Шелепиха» – «Троице-Лыково» построить станции:

1. «Карамышевская» – в районе пересечения улицы Шеногина и 1 Силикатного проезда. Рядом со станцией предусматривается крупная жилая застройка, возможно привлечение средств частных инвесторов.
2. «Проспект Маршала Жукова» – на одноименном проспекте возле пересечения с улицей Народного Ополчения. Станция – пересадочная на ТПК.

3. «Живописная» – на Проспекте Маршала Жукова между Живописной улицей и домом №62. За станцией построить оборотный тупик.

4. «Троице-Лыково» – под улицей Маршала Прошлякова возле 3 Лыковской улицы, пересадочная на перспективную станцию Арбатско-Покровской линии.

Дальнейшее развитие линии требует комплексной проработки [4] вместе с планом застройки Рублево-Архангельского.

Предполагается разбивка по пусковым участкам.

1. «Каланчевская» – «Лефортово» (Временное обрезание ТПК по «Рубцовской» и «Нижегородской» или одномоментное открытие участка «Рубцовская» – «Шоссе Энтузиастов» – «Нижегородская», создание линии «Каланчевская» – «Некрасовка»).

2. «Каланчевская» – «Цветной Бульвар-2».

3. «Цветной Бульвар-2» – «Деловой центр-2» – «Живописная» (замыкание ТПК на участке «Хорошевская» – «Можайская», ввод участка «Шелепиха» – «Живописная» возможен раньше центрального).

4. «Живописная» – «Троице-Лыково».

5. «Троице-Лыково» – МФЦ «Рублево-Архангельское».

Второе депо – на месте, предусмотренном планом строительства линии в Рублево-Архангельское (на Новорижском шоссе, возле гипермаркета «Глобус»). Участок «Деловой центр-2» – МФЦ «Рублево-Архангельское» не входит в данный проект и рассматривается отдельным титулом.

### **Сравнение официального и альтернативного вариантов.**

По сравнению с вариантом развития линии, предложенным Москомархитектурой, имеем (сравниваются участки «Деловой центр» – «Нижегородская» и «Улица Новаторов» – «Нижегородская»):

1. Количество станций. На участке, предложенном в варианте от МКА, 5 станций, в нашем – 9 (2 из них уже строятся);
2. Обеспечение связности сети. Официальный вариант предполагает 3

- пересадки (на ЛДЛ, перспективную Бирюлевскую линию и КРА); альтернативный – 10 (на КСА, АПЛ (Арбатско-Покровская линия), СоКЛ (Сокольническая линия), КолЛ – 2 пересадки, КРА, ЛДЛ, СЛ, ЗЛ (Замосковоречья линия), ТКЛ).
3. Прохождение линии в функциональных зонах города. Кожуховско-Коммунарская линия обеспечивает метрополитеном район бывшего ЗИЛ, вариант продления в центр связывает северные радиусы между собой и с районом ММДЦ «Москва-Сити».
  4. Пассажиропоток. Предполагаемый пассажиропоток южного прохождения в несколько раз ниже, чем у линии вдоль Садового кольца (меньше пассажирообразующих объектов, слабая связанность сети).

### Достоинства проекта

Предлагаемый в данном исследовании проект позволяет решить несколько проблем.

1. Появляется реальная альтернатива Таганско-Краснопресненской линии как на южном, так и на северном радиусах.
2. Появляется мощная диаметральная линия вдоль Рязанского проспекта, в район Некрасовка.
3. Строится второй мощный диаметр в ММДЦ «Москва-Сити», образуется 5 направлений вывоза пассажиров метрополитеном (Филевская линия + Калининско-Солнцевская линия + новая Кожуховская) + Белорусское направление ЖД + МЦК.
4. Прокладывается линия вдоль северной части Садового кольца, улучшается связность сети.
5. Решается проблема развития двух тупиковых радиусов (Рублево-Архангельского и Кожуховского).
6. Обеспечение метрополитеном района Хорошево-Мневники.

Однако при строительстве центрального участка оказывается разорванным Третий Пересадочный Контур. Трасса его перетрассировки начинается от камер съездов за станцией «Рубцовская». Перегон «Рубцовская» – «Лефортово» сохраняется как ССВ. Далее линия следует в район перекрестка проспекта Буденного и

8-й улицы Соколиной горы. На нем сажается станция «Соколиная Гора». После тоннели идут в сторону «Шоссе Энтузиастов», уходя перед ней на глубокое заложение. «Шоссе Энтузиастов-2» – пересадочная на Калининско-Солнцевскую линию и МЦК. После этого ТПК вынуждено дублирует МЦК, а возле станции «Андроновка» строится станция для обеспечения перехода на Казанское направление жд. После линия идет к «Нижегородской», далее своей трассой.

Для нормального функционирования новой линии и окончательного решения транспортных проблем юго-востока следует:

- 1) проложить участок Калининско-Солнцевской линии «Третьяковская» – «Деловой центр-1» со станцией Кадашевская, которая отсутствует в проекте на данный момент, но жизненно необходима для создания пересадки СЛ-КСЛ (возможность строительства станции на Серпуховско-Тимирязевской линии была подтверждена проектировщиками);
- 2) построить участок ТПК «Каширская» – «Нижегородская»;
- 3) соорудить станцию «Маросейка» на действующем перегоне «Курская» – «Площадь Революции» Арбатско-Покровской линии с переходом на «Китай-Город».

Однако эти участки, как и участок «Шелепиха» – «Живописная» – «Рублево-Архангельское» рассматриваются отдельными титулами работ с персональными тендерами.

Таким образом, с образованием представленной в данном проекте диаметальной линии Москва получит мощный транспортный коридор с колоссальной провозной способностью, произойдет перераспределение пассажирских потоков практически по всему городу, появится множество новых маршрутов передвижения. Кроме того, получит шанс на реальную разгрузку Таганско-Краснопресненская линия, давно работающая на пределе своих мощностей, а посетители Сити и Экспоцентра смогут выбирать из четырех линий скоростного городского внеуличного транспорта и одного пригородного, что очень пригодится при вводе 450 000 рабочих мест в башнях комплекса.

### Литература:

1. Постановление Правительства Москвы от 25.11.2014 №689-ПП «Об утверждении проекта планировки территории линейного объекта – участка проектируемой Кожуховской линии метрополитена от проектируемой станции «Некрасовка» до проектируемой станции «Окская улица».
2. Постановление Правительства Москвы от 09.06.2015 №322-ПП «Об утверждении проекта планировки территории линейного объекта – участка проектируемой Кожуховской линии метрополитена от проектируемой станции „Окская улица“ до проектируемой станции „Нижегородская улица“».
3. Вукан Р. Вучич «Транспорт в городах, удобных для жизни» – Территория будущего, 2011 – 576 с.
4. Косарин С.П. Инновационные проекты в сфере государственного и муниципального управления // Муниципальная академия. 2016. №1. С.60-63.
5. Техничко-экономическое обоснование (ТЭО) проектирования и строительства участка Калининской линии Московского метрополитена от станции «Третьяковская» до станции «Народное Ополчение» – Проектно-исследовательский институт «Метрогипротранс» – 1995.
6. Храпов В.Г. «Тоннели и метрополитены. Учебник для вузов.» – 1989. – 383 с.

### Literature:

1. Moscow Government Ordinance №689-ПП dated 25.11.2014 «About the approval of the project for the lay-out of the territory of the linear facility – the section of the projected Kozhukhovskaya metro line from the proposed "Nekrasovka" station to the proposed "Okskaya street" station
2. Moscow Government Ordinance №322-ПП dated 09.06.2015 «About the approval of the project for the lay-out of the territory of the linear facility – the section of the projected Kozhukhovskaya metro line from the proposed "Okskaya street" station to the proposed "Nizhegorodskaya street" station
3. Vukan R. Vuchic (1999). Transportation for Livable Cities. CUPR/Transaction. p. 376.
4. Kosarin S. Innovative projects in the field of public and municipal management // Municipal Academy. 2016. №1. С.60-63.
5. Feasibility report of the projection and construction – the section of the Kalininskaya line from the "Tretyakovskaya" station to the proposed "Narodnoe opolchenie" station – OAO "Metrogiprotrans" – 1995
6. Hrapov V.G. "Tunnels and metropolitans" Bachelor's textbook – 1989 – 383 p.

АНАЛИЗ И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ  
ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ ПО ОХРАНЕ МОРСКИХ  
РЕСУРСОВ В РЕСПУБЛИКЕ ДАГЕСТАН

ANALYSIS AND ASSESSMENT OF THE EFFECTIVENESS OF  
STATE CONTROL IN THE FIELD OF NATURE MANAGEMENT  
FOR THE PROTECTION OF MARINE RESOURCES IN THE  
REPUBLIC OF DAGESTAN



Светлана Валерьевна Щекочихина,  
старший преподаватель Департамента  
языковой подготовки ФГОБУ ВО  
«Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»

Svetlana Valerievna Schekochihina,  
Senior Lecturer of the Department of  
Language Training of the Federal State-  
Funded Educational Institution of Higher  
Education "Financial University under the  
Government of the Russian Federation"



Гасбулла Насруллаевич Магомедов,  
студент факультета государственного  
управления и финансового контроля  
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»

Gasbulla Nasrullaevich Magomedov,  
a student of the Faculty of Public  
Administration and Financial Control of the  
Federal State-Funded Educational Institution  
of Higher Education "Financial University  
under the Government of the Russian  
Federation"

**Аннотация:** В статье проведен анализ современного состояния надзора и контроля в сфере природопользования по охране морских ресурсов в Республике Дагестан. Рассмотрено понятие экологического надзора и контроля, а также роль предупредительной и охранительной функций экологического надзора и контроля. Рассмотрены и проанализированы виды экологического надзора и контроля. Рассмотрены причины неэффективности государственного экологического надзора и контроля.

**Abstract:** The article analyzes the current state of supervision and control in the field of nature management for the protection of marine resources in the Republic of Dagestan. The concept of environmental supervision and control, as well as the role of preventive and protective functions of environmental supervision and control, are considered. The types of environmental supervision and control are examined and analyzed. The reasons for the ineffectiveness of state environmental supervision and control are considered.

**Ключевые слова:** Государственное управление, контроль, надзор, окружающая среда, экологический надзор, экологический контроль.

**Keywords:** Public administration, control, supervision, environment, environmental supervision, environmental control.

Любой гражданин имеет неотъемлемое право на благоприятную окружающую среду, однако это в то же время означает, что он должен и беспокоиться о ее состоянии и осуществлять содействие в охране. К огорчению, значительная доля жителей не желает брать на себя ответственность о находящейся вокруг сфере. Это именно то, что приводит к серьезным результатам. Из-за стремительного темпа экономического роста, какой в минувшие годы демонстрирует положительную динамику, экологии государства наносится существенный ущерб, отягчающийся самыми разными факторами.

Государство с поддержкой законодательных общепризнанных мер должно гарантировать соответствующее состояние находящейся вокруг сферы. Видится необходимым создание и развитие системы механизмов, содействующих предупреждению природоохранного упадка. Во взаимодействии с данными факторами увеличивается значимость природоохранного контроля и надзора, как одной из граней процесса улучшения состояния экологии.

Экологический контроль – важная ступень развития природоохранной защищенности и борьбы с находящимися вокруг этой сферы отрицательными влияниями, подразумевающая укрепление роли государственного управления и природоохранных полномочий над-

зорных органов. Непосредственно с помощью природоохранного наблюдения в главном поддерживается обязанность определенных субъектов соответствовать заявленным задачам и общей миссии по сохранению окружающей среды.

Экологический контроль осуществляет несколько функций – предупредительную, информативную и усмирительную. Роль предупредительной функции состоит в том, что субъекты природоохранного наблюдения, понимая о вероятном контроле выполнения законных требований, самостоятельно соблюдают выполнение условий законодательства и предотвращают хронические нарушения. Информативная роль сопряжена с этим и связана в первую очередь с тем, что в ходе выполнения надзорных полномочий, контролирующие органы накапливают многообразные данные о подконтрольных и поднадзорных субъектах и окружающей среде в целом. Усмирительная роль выражается в применении к нарушителям санкций, предусмотренных актуальным законодательством.

Государственный природоохранный контроль содержит в себе:

- государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;
- государственный земельный надзор;
- государственный надзор в области обращения с отходами;

- государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха;
- государственный надзор в области использования и охраны водных объектов;
- государственный экологический надзор на континентальном шельфе Российской Федерации;
- государственный экологический надзор во внутренних морских водах и в территориальном море Российской Федерации;
- федеральный государственный лесной надзор;
- федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания;
- федеральный государственный контроль (надзор) в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов и др.

Водные ресурсы – очень сложная биосистема, которую человек осваивает уже долгое время. Но никогда до этого это не происходило в таких масштабах. С ростом плотности населения реки, озера и моря начали загрязняться продуктами жизнедеятельности человека. И если раньше это не могло нанести существенный вред природе, то сегодня мы можем наблюдать, как сильно загрязнены крупнейшие реки и озера мира, прибрежная зона морей. С развитием промышленности, через реки в моря начали также сбрасываться промышленные воды, которые крайне негативно влияют на экосистему морей и океанов. В связи с ростом спроса на природные ископаемые, растут объемы добычи нефти и газа с шельфовых территорий, что само по себе не наносит значительного вреда, но создает определенную угрозу. Помимо этого, все больше людей, стараясь заработать, ведут несанкционированную рыбную ловлю. Высокий спрос на морепродукты в итоге оказывается сильнее, чем правовая культура или страх наказания надзорных органов. Но самое страшное, когда это происходит в масштабах целых компаний, когда крупный или средний бизнес ставит в приоритет текущий рост прибыли, а не потенциал устойчивого развития. Именно поэтому сегодня особую роль играют надзорные органы в сфере охраны морских ресурсов.

Береговая линия в республике Дагестан составляет 430 километров, поэто-

му можно сделать вывод, что Каспийское море играет значительную роль в региональной экономике. Однако экологическую ситуацию в республике можно считать достаточно тяжелой.

Например, в районе микрорайона Приморск г. Махачкалы с канализационного коллектора был произведен несанкционированный сброс неочищенных сточных вод в Каспийское море. Размер вреда Каспийскому морю оценивается в 325 822 104 рублей. Помимо этого происходит несанкционированное размещение отходов в водоохранной зоне Каспийского моря. Вред, нанесенный только одним юридическим лицом, оценивается более чем в 63 000 000 рублей. Вред окружающей среде наносят также и физические лица, которые производят незаконную добычу песка. Вред, нанесенный окружающей среде, оценивается почти в 2 000 000 рублей.

Махачкалинский отдел по надзору на море Департамента Росприроднадзора по СКФО проводит регулярные мероприятия по предупреждению и противодействию незаконных и несанкционированных акций, наносящих вред окружающей среде. За 2015 год Махачкалинским отделом по надзору на море Департамента Росприроднадзора по СКФО проведено 52 проверки, в том числе: 6 плановых выездных проверок в отношении крупных налогоплательщиков (по итогам которых выдано 4 предписания об устранении выявленных нарушений и наложено административных штрафов на общую сумму 119 000 рублей), 18 рейдовых мероприятий акватории и водоохранной зоны (по итогам которых наложено административных штрафов на общую сумму 1 220 000 рублей), 28 внеплановых проверок (из них 10 документарных и 18 выездных проверок, в ходе которых было выдано 40 предписаний и наложено административных штрафов на общую сумму 3 637 000 рублей).

В 2016 году отделом по надзору на море Управления Росприроднадзора по Республике Дагестан проведено 48 проверок, в том числе: 20 плановых выездных проверок (в ходе которых назначено 47 административных штрафов, на общую сумму 2 612 000 рублей), 19 рейдовых осмотров земельных участков, акватории и водоохранной зоны

Каспийского моря (по итогам проверок наложено 18 административных штрафов на общую сумму 1 778 500 рублей), 9 внеплановых проверок (в ходе которых выписано 2 штрафа и назначено 13 предписаний). Также, с начала года, отделом по итогам контрольно-надзорных мероприятий рассмотрено 265 административных дел и наложено административных штрафов на общую сумму 7 177 500 рублей.

Таким образом, следует отметить, что в сфере предупреждения и противодействия нарушениям в сфере пользования морскими ресурсами в Республике Дагестан ведется активная работа. Следует отметить положительную динамику, увеличение числа выполненных предписа-

ний, объем выписанных штрафов, но что особенно важно – увеличилась их собираемость.

Ситуация в регионе требует комплексных мер, из проведенного анализа мы можем наблюдать, что контрольно-надзорные органы эффективно выполняют свои функции, однако общая экономическая конъюнктура и низкая правовая культура создают благоприятные условия для нарушения закона.

Экология – один из национальных приоритетов России, и 2017 год, как год экологии, – благоприятный период для старта различных программ по поддержке природоохранной деятельности и работе по защите окружающей среды и природных богатств.

### Литература:

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) //Собрание законодательства РФ №1. М., 2015 – 312 с.
2. Федеральный закон от 10.01.2002 №7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в ред. от 25.06.2012) // Российская газета. – 2002. – №6.
3. Бринчук М.М. Экологическое право. Учебник. – 2009. – 670с.
4. Газета Зеленый мир «Актуальные вопросы экологического контроля в России» от 17.12.2012.
5. Россия в цифрах. 2016: Крат. стат. сб. / Росстат- М., P76 2016 – 543 с.

### Literature:

1. The Constitution of the Russian Federation. Adopted by popular vote 12.12.1993 (taking into account the amendments introduced by the Laws of the Russian Federation about amendments to the Constitution of the Russian Federation from 30.12.2008 N 6-FKZ, from 30.12.2008 N 7-FKZ, from 05.02.2014 No. 2-FKZ, from 21.07.2014 No. 11-FKZ) //Collection of the legislation of the Russian Federation №1. M., 2015- 312 p.
2. Federal law of 10.01.2002 № 7-FZ "About environmental protection" (as amended on 25.06.2012) // the Russian newspaper. – 2002. - No. 6;
3. Brinchuk, M. M. Ecological law. Textbook. – 2009. – 670 p.;
4. Newspaper Green world "Actual issues of ecological control in Russia" from 17.12.2012.
5. Russia in figures. 2016: Brief art.col./Rosstat - M., P76 2016 – 543p.

## К ВОПРОСУ О РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИЙ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

## TO A QUESTION OF REALIZATION STRATEGIC PLANNING IN THE RUSSIAN MUNICIPAL UNITS

Александр Петрович Жуков,  
кандидат экономических наук,  
доцент кафедры государственного  
и муниципального управления  
Государственного университета  
управления

Alexander Petrovich Zhukov,  
candidate of economic Sciences, associate  
Professor of the Department of state and  
municipal management State University  
management

12001197540@mail.ru

**Аннотация:** Реализация муниципальными образованиями России функций стратегического планирования в соответствии с требованиями профильного федерального закона 2014 г. приобретает важное значение в эффективном решении вопросов социально-экономического развития России и ее территорий. Муниципальные образования, с одной стороны, обладают обширными дискреционными полномочиями в области стратегического планирования, но, с другой стороны, должны осуществлять его на качественно высоком уровне. В статье с использованием научных методов анализа, «включенного наблюдения» поднимаются и исследуются вопросы повышения эффективности и качества муниципального планирования социально-экономического развития российских территорий. С привлечением опыта муниципального района выявлены и изучены проблемы, снижающие качество муниципального стратегического планирования на современном этапе. К ним относятся: неадекватность экономико-аналитического инструментария планирования требованиям окружающей среды: низкий профессионально-квалификационный уровень управленческих кадров, занимающихся вопросами стратегического планирования в муниципальных образованиях; недостаточность межведомственной координации и информационно-аналитического сопровождения планирования; отсутствие «рабочего» механизма взаимодействия власти и местного сообщества в исследуемой сфере. Предложены рекомендации по устранению выявленных недостатков.

**Abstract:** Realization by municipal units of Russia of functions of strategic planning according to requirements of the profile federal law of 2014 becomes particularly important in the effective solution of questions of social and economic development of Russia and its territories. Municipal units, on the one hand, have extensive discretion in the field of strategic planning, but on the other hand, have to carry out it at qualitatively high level. In article questions of increase in efficiency and quality of municipal planning of social and economic development of the Russian territories are brought up and investigated. With attraction of experience of the municipal district, the problems reducing quality of municipal strategic planning at the present stage are revealed and studied. Treat them: inadequacy of economical and analytical tools of planning to requirements of the environment: low vocational level of the administrative shots dealing with issues of strategic planning in municipal units; insufficiency of interdepartmental coordination and information and analytical maintenance of planning; lack of the "working" mechanism of interaction of the power and local community in the explored sphere. Recommendations about elimination of the revealed shortcomings are offered.

**Ключевые слова:** Муниципальное управление, стратегическое планирование, социально-экономическое развитие муниципального образования.

**Keywords:** Municipal administration, strategic planning, social and economic development of municipal unit.

В настоящее время, когда российская экономика испытывает множество кризисов различного генезиса и характера, проблема развития методик и технологий стратегического планирования приобретает особую актуальность. Это связано с рядом обстоятельств.

Во-первых, в период с 2013 г. по настоящее время трансферты в бюджеты муниципальных образований существенно сократились. Так, по данным Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации, доля местных бюджетов в ВВП России снизилась с 10,9% в 1997 году до 4,3% в 2015 году [8, с. 56-57]. Все это вызвало необходимость для руководства муниципальных образований поиска новых подходов к привлечению инвестиций на территории, поиску эффективных механизмов муниципально-частного партнерства, что, в свою очередь, недостижимо без усиления стратегической составляющей в муниципальном секторе.

Во-вторых, с принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [см.: 2], направленном на выстраивание единой системы стратегического управления развитием территорий, требования к номенклатуре и качеству документации и инструментарию стратегического

планирования на муниципальном уровне существенно возросли.

Вышеизложенное диктует необходимость концентрации усилий ученых, экспертов и практиков в направлении поиска и обоснования новой методологии, методов и технологий стратегического планирования на муниципальном уровне, адекватного новым вызовам национальной экономики.

Разработка и реализация программ и иных документов стратегического развития – важный элемент управления в муниципальном секторе экономики.

Сущность стратегического планирования состоит в самостоятельном определении целей и основных задач социально-экономического развития местным сообществом на среднесрочный и долгосрочный период [7, с.58]. Из данного определения следует, что стратегическое планирование – это публичный процесс, который требуется реализовывать во взаимодействии с общественностью муниципального образования.

Главной целью муниципального стратегического планирования является повышение уровня и качества жизни населения муниципального образования, обеспечение устойчивого развития территории в конкурентной среде [11, с. 129]. Данная цель отражается в ряде

приоритетных направлений социально-экономического развития муниципального образования, а именно: рост уровня и продолжительности жизни; содействие развитию человеческого капитала на основе повышения качества здравоохранения, образования, улучшения жилищных условий и коммунальной инфраструктуры; наращивание темпов экономического роста и т.д. [12, с.52]

В соответствии с действующим федеральным законодательством, муниципальные образования имеют широкие дискреционные полномочия в части стратегического планирования.

Согласно Федеральному закону «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов в сфере стратегического планирования относятся: утверждение схем территориального планирования, утверждение документации по планировке территории, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности [1, ст. 15 п.15]. К полномочиям городских округов в вопросах стратегического планирования федеральный закон относит: утверждение генеральных планов, правил землепользования и застройки, документации по планировке территории, местных нормативов градостроительного проектирования округа, ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности [1, ст. 16 п. 26]. К тому же все муниципальные образования подготавливают и утверждают бюджет, а также обеспечивают его исполнение, что также неосуществимо без реализации функций по стратегическому планированию.

Ст. 6 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» относит к профильным вопросам органов местного самоуправления следующие:

– определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития РФ и ее субъектов;

– разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

– мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

– иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами [2, ст.6].

В соответствии с требованиями нового ФЗ «О стратегическом планировании», к документам, отражающим стратегические цели развития муниципальных районов и городских округов, относятся:

1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования;

2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;

3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;

4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;

5) муниципальная программа [2, ст. 11 п.5].

Однако не все перечисленные документы являются обязательными для всех муниципальных образований. Так, каждое муниципальное образование должно обязательно разрабатывать местный бюджет. Стратегия социально-экономического развития и план мероприятий по его реализации могут разрабатываться и реализовываться по решению органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов [2, ст. 39 п. 2].

Таким образом, действующее федеральное законодательство, с одной стороны, устанавливает широкую дискрецию муниципальных образований всех уровней по вопросам стратегического планирования, а с другой – содержит серьезные требования к качеству документации, процедурам ее разработки,

утверждения и мониторинга реализации, а также соответствии задачам и приоритетам стратегического развития региона и Российской Федерации в целом.

Представляется, что новый федеральный закон будет способствовать устранению формального подхода к стратегическому планированию, «выбраковке» некачественных документов и инструментов реализации стратегической функции муниципальных образований, важной и нужной для повышения их конкурентоспособности в условиях нестабильного экономического развития 2010-х гг.

Вместе с тем, данный федеральный закон нуждается в конкретизации на уровне регионов и муниципальных образований Российской Федерации. К тому же необходимы методические рекомендации по разработке стратегических документов на муниципальном уровне.

Пока же принятие в 2014 г. нового федерального закона почти никак не отразилось на практике стратегического планирования муниципальных образований России.

По результатам исследований [7, с. 60–66; 12, с.58–60; 11, с. 131–133], на сегодняшний день муниципальное стратегическое планирование является «слабым звеном» деятельности органов местного самоуправления. Для многих муниципальных образований стратегическое планирование составляет формальную дополнительную нагрузку, а небольшая штатная численность сотрудников местных администраций и низкий уровень оплаты их труда не стимулируют эффективность их профессиональной деятельности в области социально-экономического планирования и прогнозирования. Многие планы и программы местные администрации «заказывают» у научно-исследовательских или консалтинговых организаций частного сектора, а мониторинг их исполнения проводится большей частью формально, без соблюдения соответствующих сроков и процедур. В итоге, качество составляемых планов и прогнозов в большинстве случаев оставляет желать лучшего.

Не лишено недостатков стратегическое планирование и в муниципальных

образованиях – региональных лидерах. Подтверждением этого может служить анализ процесса стратегического планирования на уровне Раменского муниципального района Московской области. В 2012 г. район первым в Московской области разработал План социально-экономического развития, поэтому опыт работы администрации на данном направлении заслуживает особого внимания исследователей.

Процесс управления социально-экономическим развитием Раменского района включает следующие стадии:

- 1) планирование и прогнозирование социально-экономического развития;
- 2) реализация планов и программ по социально-экономическому развитию поселения;
- 3) мониторинг, контроль и корректировка программ и планов социально-экономического развития муниципального образования.

Реализуя первый этап, администрация района составляет проекты: плана развития территории, программы социально-экономического развития района, бюджета муниципального образования и сопроводительных документов. Главную роль в данном процессе играют ключевые подразделения администрации: финансовое управление, отдел архитектуры и градостроительства, отдел ЖКХ и бытового обслуживания, отдел по управлению имуществом, отдел по учету и распределению жилой площади.

Генеральным планом и иными стратегическими документами района предусмотрено обоснование социально-экономического развития территории по всем основным направлениям, в соответствии с представленными на этапе разработки и согласования комплексными программами развития всех профильных служб и управлений района. В процедуре согласования разработанных материалов должны учитываться предложения и замечания компетентных организаций, как в области градостроительной политики, так и в сфере жилищно-коммунального хозяйства, образования, экологии, занятости населения [5, п.8].

Вот почему процесс обсуждения и утверждения Генерального плана, программы социально-экономического развития района, бюджета муниципального образования обязательно должны сопровождать консультации с представителями общественности, публичные слушания в представительном органе муниципального образования. Администрация района организует эти публичные мероприятия, но нередко делает это формально, без должной степени публичной огласки (так, например, происходит с вырубкой лесопарка в пос. Гостию, с опережающими темпами строительства высотных жилых домов по сравнению с обслуживающей их социально-бытовой инфраструктурой, вывозом мусора и контролем за состоянием санкционированных свалок на территории района) [10, с.2-3].

Пока существуют проблемы с мониторингом и оперативным контролем реализации запланированных мероприятий по социально-экономическому развитию района.

Между тем, Генеральный план является документом постоянного действия, в который органами публичной власти могут вноситься дополнения и изменения по мере необходимости с учетом: а) различных тематических аспектов территориального планирования (схем развития транспорта, инженерно-технической, социальной инфраструктуры и пр.); б) необходимости конкретизировать решения применительно к различным частям территории.

Поэтому наличие утвержденного генерального плана не блокирует, но позволяет осуществлять разнообразные действия по территориальному планированию и сводит их в одном документе. Таким образом, нормативно закреплена ситуация, когда будет подготавливаться и постоянно действовать один документ территориального планирования, в состав которого в качестве его составных частей включаются различные тематические разделы. Если появится необходимость в дополнительных проработках и решениях, то в соответствующие разделы генерального плана будут вноситься соответствующие дополнения и изменения.

Возможность регулирования отдельных положений генерального плана на-

шла свое отражение в решениях представительного органа муниципального образования Раменского муниципального района. В связи с необходимостью включения земельных участков в границы района и уточнением кадастровых номеров земельных участков, в генеральный план вносились изменения в соответствии со следующими решениями Совета депутатов Раменского муниципального района Московской области:

– от 31 октября 2016 г. №10/22-СД «О внесении изменений и дополнений в решение Совета депутатов Раменского муниципального района «Об утверждении генерального плана городского поселения Раменское» [10, с. 3];

– от 21 января 2017 г. №1/4-СД «О внесении изменений и дополнений в решение Совета депутатов Раменского муниципального района от 21.02.2017 №2/10-СД «Об утверждении генерального плана городского поселения Раменское» (в редакции от 31.10.2014)» [10, с.5].

Однако пока такая практика оперативной корректировки фрагментарна.

В целом, не вполне отлажен механизм межведомственного взаимодействия по обмену оперативной информацией о степени выполнения/ невыполнения плана и программы социально-экономического развития района. Это зачастую мешает как Администрации, так и Совету депутатов района вовремя вносить необходимые коррективы в социально-экономическую политику муниципального образования, вызывает несогласованность действий всех ее участников.

Постепенно должны складываться новые формы взаимодействия администрации муниципального района с различными органами и структурами в сфере социально-экономического планирования: создаваться совместные временные и постоянные рабочие органы; совместно разрабатываться и реализовываться планы и программы.

Необходимо в этой связи отметить важность реализации территориального соглашения от 18 февраля 2016 года, заключенного между администрацией Раменского муниципального района, ассоциацией профсоюзов и работодателями Раменского муниципального

района на 2017–2018 годы, устанавливающего общие принципы регулирования социально-трудовых и связанных с ними экономических отношений на территориальном уровне в целом и, в частности, на территории муниципального образования [10, с.12].

Соглашение служит основой для переговоров и заключения территориальных отраслевых соглашений, коллективных договоров в организациях и у индивидуальных предпринимателей.

Соглашением установлены основные задачи в различных сферах жизнедеятельности как района в целом, так и входящих в его состав поселений.

На втором этапе, в процессе реализации планов и мероприятий социально-экономического развития, основной задачей на «стратегический» период является проведение активной политики по созданию благоприятных условий хозяйствования, развитию предпринимательской деятельности, укреплению экономического и финансового положения организаций, повышению жизненного уровня населения. Администрацией района разработан комплекс мер, направленных на повышение уровня реальной заработной платы в соответствии с ростом эффективности и производительности труда, совершенствованием политики доходов, активизации покупательной способности граждан как залога роста экономики, ее инновационной направленности. Предусматривается совместная реализация мероприятий по оказанию содействия занятости населения и развитию трудовых ресурсов, организация в средствах массовой информации ознакомления населения о состоянии рынка труда, требованиях, предъявляемых к профессии, возможностях трудоустройства и профессионального обучения в системе профессионального образования [3, п.11].

Разработан ряд совместных мероприятий в области охраны труда и экологической безопасности, в сфере социальной и правовой защиты молодежи, укрепления семьи, заботы о материнстве и детстве [3, п. 6–9].

Однако для совершенствования процесса планирования социально-экономического развития района требуется системная, постоянная межведомствен-

ная координация в части предоставления необходимой информации всеми участниками и объектами планирования. Дело в том, что праву администрации Раменского района запрашивать необходимую информацию в требуемом объеме далеко не всегда соответствует обязанность остальных органов и структур предоставлять ее в требуемые сроки и в требуемом формате. Вот почему сотрудники администрации, ответственные за социально-экономическое планирование, не всегда располагают точными и полными данными для этого. Это служит серьезным препятствием развитию социально-экономического мониторинга в районе.

Актуальной и не решенной пока задачей в области организации управления социально-экономическим развитием района является развитие информационно-аналитического обеспечения деятельности администрации Раменского муниципального района.

В целях информатизации администрации муниципального образования, необходимо осуществить ряд мероприятий, направленных на увеличение доли электронного документооборота. В настоящее время соотношение доли электронного документооборота по отношению к общему объему составляет около 35%, что является, несомненно, низким показателем, требующим внимания и проработки.

Доля документов администрации района Раменское, доступных через систему Интернет-портала, от общего числа документов составляет в настоящее время 29%, что также является крайне низким показателем.

Пожалуй, самой острой и не решенной пока проблемой является недостаточная степень квалификации и опыта сотрудников администрации в сфере социально-экономического планирования и прогнозирования. Во-первых, принятие федерального документа о стратегическом планировании неизменно повлекло необходимость существенной модернизации данного процесса на уровне администрации. Во-вторых, действующие сотрудники не обладают пока ни соответствующими методиками, ни программным обеспечением. В-третьих, в структуре адми-

нистрации отсутствует профильное подразделение по социально-экономическому планированию, а соответствующие функции расплывлены между сотрудниками. Все это существенно снижает качество разрабатываемых Администрацией района социально-экономических планов и прогнозов, а значит отрицательно сказывается на социально-экономическом развитии муниципального образования.

Данные проблемы, характерные для большинства муниципальных образований России, требуют, по нашему мнению, разработки типового комплекса мер по их преодолению.

Во-первых, эпоха нестабильности и множественных кризисов 2010-х гг. диктует необходимость изменения парадигмы и инструментария планирования и прогнозирования, в том числе на муниципальном уровне. Целесообразно внедрение в практику планирования социально-экономического развития муниципальных образований «гибких», вариативных аналитических инструментов, таких как метод сценариев (при разработке прогноза социально-экономического развития); метод перспективного финансового планирования в увязке с программно-целевым планированием (предлагается использовать при бюджетном планировании); факторный анализ; методика стандартизации процесса подготовки докладов для субъектов социально-экономического планирования (предлагается применять при подготовке сводных докладов глав муниципальных образований о результатах социально-экономического развития территории за истекший год).

Во-вторых, учитывая недостаточность профессионально-квалификационного уровня муниципальных служащих, в крупных муниципальных образованиях представляется необходимым создание информационно-аналитических центров, целью которых является поддержка разработки и принятия решений в области управления социально-экономическим развитием территории. Для обеспечения самоокупаемости центров предлагается учредить его не в структуре администраций муниципальных образований, а в качестве само-

стоятельного юридического лица в организационно-правовой форме МУП. Это позволит центрам оказывать как бесплатные, так и платные услуги информационно-аналитического характера (как выяснилось, потребность местных сообществ в таких услугах в настоящее время ощущается довольно остро).

В-третьих, важной мерой представляется создание рабочих групп по вопросам управления социально-экономическим развитием региона, с равным участием представителей муниципальных органов, территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, предпринимательского сообщества и некоммерческих организаций. Представляется, это позволит улучшить как межведомственную координацию, так и повысить эффективность взаимодействия власти и местного сообщества.

В-четвертых, необходимо преодолеть проблему недостаточной общественной поддержки процесса стратегического планирования муниципальных образований. Местные жители должны получить полноценный «рабочий» доступ к профильным документам и их проектам, а не только к отчетам об их исполнении. Только в этом случае у общества выработается уверенность в том, что стратегическое планирование – это публичный процесс, а не инструмент агитации или предвыборного пиара.

В-пятых, муниципальным образованиям следует активнее участвовать в общероссийских программах и проектах, созданных с целью стимулирования развития территорий. Речь идет о всеобщих конкурсах, поощряющих инициативы муниципальных управленческих команд [6, с.2], лучшие муниципальные практики в области создания безбарьерной предпринимательской и инвестиционной среды [9, с.199–201]. Представляется, что участие в этих и подобных проектах не только повысит качество стратегического планирования на территориальном уровне, но и будет способствовать развитию «креативного» менталитета должностных лиц и служащих муниципальных образований.

### Литература:

1. Федеральный закон от 6.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»
2. Федеральный закон от 28.06.2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
3. Генеральный план Раменского муниципального района Московской области. Утвержден решением Совета депутатов Раменского муниципального района МО от 31.10.2016 г. №10/22-СД.
4. Программа социально-экономического развития Раменского муниципального района Московской области. Утверждена решением Совета депутатов Раменского муниципального района МО от 31.10.2016 г. №12/126-СД.
5. Прогноз социально-экономического развития Раменского муниципального района на 2016–2018 годы. Утвержден Решением Совета депутатов Раменского муниципального района «О бюджете Раменского муниципального района Московской области на 2016 год» от 30.11.2015 г. №129/126-СД.
6. Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации объявляет 3-й ежегодный Конкурс профессионального управления проектной деятельностью в государственном секторе «Проектный Олимп» // – URL: <http://pmolimp.ru/2016/about/> (дата обращения: 10.03.2017).
7. О.П. Кузнецова. Региональные аспекты реализации федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Известия Байкальского государственного университета. 2015. №5. С. 56–69.
8. Материалы Аналитического центра при Правительстве РФ. URL: <http://ac.gov.ru/publication№s/> (дата обращения: 10.02.2017).
9. А.С. Никитин. Инвестиционный рейтинг как инструмент стимулирования эффективности управления развитием регионов России // Экономическая политика. 2016. №6. С. 192–221.
10. Официальный портал Раменского муниципального района Московской области // – URL: <http://rame№skoye.ru/?action№=adm&subme№u=doc> (дата обращения: 10.05.2017)
11. Е.Н. Пясецкая. Местное сообщество как ресурс стратегического планирования развития муниципального образования // Политика, экономика и инновации. 2016. №4. – с. 129–138.
12. О.М. Рой. Роль стратегического планирования в развитии муниципальных образований // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. 2015. №1. С. 49–64.

### Literature:

1. Federal law dated 6.10.2003, No. 131-FZ "On General principles the organization of local government in the Russian Federation".
2. The Federal law from 28.06.2014 N 172-FZ "On strategic planning units in the Russian Federation".
3. The General plan of the Ramensky municipal district of Moscow region. Approved by the decision of Council of deputies of the Ramensky municipal-PAL region of MO from 31.10.2016 N g 10/22-SD.
4. The program of socio-economic development of local Muni-municipal district of the Moscow region. Approved by the decision of the Board the deputies of the Ramensky municipal district of Moscow region 31.10.2016 G. N 12/126-SD.
5. The forecast of socio-economic development of the Ramensky municipal-PAL area for 2016 – 2018. Approved By The Board Of deputies of the Ramensky municipal area "About the budget of the Ramensky municipal district of the Moscow region for 2016" by G. 30.11.2015 N 129/126-SD.
6. Analytical center for the Government of the Russian Federation. - is the 3rd annual Competition of professional management of the project tion activities in the public sector "Project Olympus" // – URL: <http://pmolimp.ru/2016/about/> (accessed: 10.03.2017).
7. O. P. Kuznetsov. Regional aspects of realization of the Federal law "On strategic planning in the Russian Federation" // Proceedings of the Baikal state University. 2015. No. 5. P. 56 – 69.
8. Materials Analytical center under the Government of the Russian Federation . URL: <http://ac.gov.ru/publications/> (accessed: 10.02.2017).
9. Andrei Nikitin. Investment rating as a tool facilitating- tion of effective management of the development of Russian regions // Economic cal policy. 2016. No. 6. P. 192-221.
10. Official portal of the Ramensky municipal district of Moskowski region / / URL: <http://ramenskoye.ru/?action=adm&submenu=doc> (date accessed: 10.05.2017).
11. E. N. Piasecka. Local community as a resource strategic PLA ning for the development of municipality // Politics, Econom-Mika and innovation. 2016. No. 4. – p. 129 – 138.
12. O. M. Roy. The role of strategic planning in the development of municipal-palnych formations // Contours of global transformations: politika, Economics, law. 2015. No. 1. S. 49-64.

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОЙ МИГРАЦИИ (К 85 ЛЕТИЮ КАФЕДРЫ ГИМУ ГУУ)

## CURRENT PROBLEMS MODERN MIGRATION (TO THE 85TH ANNIVERSARY OF GIMU GUU DEPARTMENT)



Владимир Александрович ВОЛОХ,  
доктор политических наук, профессор,  
почетный работник ФМС России ФГБОУ  
ВО «Государственный университет  
управления»

Vladimir Aleksandrovich Volokh,  
Doctor of Political Sciences, Professor,  
Honorary Worker of the Federal Migration  
Service of Russia State University of  
Management

v.volokh@yandex.ru



Вера Александровна СУВОРОВА,  
к.полит.н, доцент ФГБОУ ВО  
«Государственный университет  
управления»

Vera Aleksandrovna SUVOROVA,  
Ph.D. in Political Sciences Associate Professor  
State University of Management

sailor\_mun@mail.ru

**Аннотация:** Авторы анализируют причины миграционного кризиса в Европе и делают вывод, что аналогичная ситуация для Российской Федерации маловероятна. В заключение рассматриваются предложения по оптимизации государственной миграционной политики и системы управления миграционными процессами.

**Abstract:** The authors analyze the causes of the migration crisis in Europe and concludes that a similar situation for the Russian Federation is unlikely. In conclusion, proposals for optimizing the state migration policy and the migration management system are considered.

**Ключевые слова:** Миграция населения, государственная миграционная политика, Концепция государственной миграционной политики, ФМС России, МВД России, институциональное обеспечение миграционной политики, миграционное законодательство, сценарии развития.

**Keywords:** Migration of population, State Migration Policy, State Migration Policy Concept, FMS of Russia, Interior Ministry of Russia, institutional framework of migration policy, migration legislation, development scenarios.

По данным ООН, в 2013 году число мигрантов в мире составило 232 млн. человек, что на 57 млн. человек больше, чем в 2000 году. В десятку ведущих стран по количеству принимаемых мигрантов входят 5 европейских государств, включая Российскую Федерацию (2 место), Германию (3 место), Францию (7 место) [8].

Во всем мировом сообществе наблюдается устойчивый рост миграционных потоков, прежде всего в европейские государства, в особенности из стран с нестабильной социально-экономической обстановкой. Одновременно в странах, принимающих мигрантов, регулярно проявляются протестные настроения со стороны мигрантов и коренного населения.

На фоне обострения вооруженного конфликта на Ближнем Востоке в Европу хлынул поток вынужденных мигрантов, многие из которых стремятся в дальнейшем попасть в западные государства. Страны – члены ЕС серьезно обеспокоены проблемами неконтролируемого потока мигрантов с Ближнего Востока, стремящихся в Европу, и пытаются найти пути решения урегулирования миграционного кризиса.

В настоящее время, с учетом процессов глобализации, встает вопрос о том, является ли глобализация дополнительным фактором, стимулирующим внешнюю миграцию, или внешняя миграция подвержена в большей степени

влиянию иных внешних факторов. Мигранты активно вторгаются во все сферы деятельности государства, пытаются повлиять на перераспределение финансовых ресурсов принимающих государств.

Практикуется «ползучее» заселение мигрантами государств-реципиентов от приграничных территорий с созданием анклавов по всей стране. Внешняя миграция может также использоваться как средство лоббирования интересов различных транснациональных, международных организаций, сообществ, транснациональных преступных групп.

Возможно искусственное стимулирование миграционных потоков в целях дестабилизации обстановки в стране, принимающей мигрантов. Под прикрытием идеологических лозунгов и при содействии мигрантских диаспор может также осуществляться деятельность по перераспределению мировых экономических ресурсов.

В результате непродуманного процесса натурализации могут ущемляться права коренного населения. Возникает вопрос о том, чьи права имеют первоочередное значение для государства – права коренных граждан или права мигрантов – будущих граждан страны, прибывших из иностранных государств?

Европейский миграционный кризис, вызванный экономической, политической и национально-правовой нестабильностью в странах Северной Аф-

рики, Ближнего Востока и Южной Азии, привел к многократному увеличению потока беженцев и нелегальных мигрантов в страны Европейского союза.

Причин миграционного кризиса в Европе много, однако выделим основные, которыми, по нашему мнению, являются: 1) перекосы в формировании миграционной политики ЕС и ряда государств Европы, 2) проблемы управления миграционными потоками – ЕС в целом и ряд государств оказались не готовы к массовому «наплыву» мигрантов, 3) негативная роль, в ряде случаев, средств массовой информации.

Естественно возникает вопрос: есть ли аналогичная угроза для Российской Федерации? Полагаем, что маловероятно.

Наше исследование показывает, что в России существует государственная миграционная политика и система управления миграционными процессами.

Утвержденная Президентом Российской Федерации Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года [6] в настоящее время представляет собой систему взглядов на содержание, принципы и основные направления деятельности Российской Федерации в сфере миграции, в ней определяются цели, принципы, задачи, основные направления и механизмы реализации государственной миграционной политики Российской Федерации.

Концепция определяет следующие цели государственной миграционной политики Российской Федерации: а) обеспечение национальной безопасности Российской Федерации, максимальная защищенность, комфортность и благополучие населения Российской Федерации; б) стабилизация и увеличение численности постоянного населения Российской Федерации; в) содействие обеспечению потребности экономики Российской Федерации в рабочей силе, модернизации, инновационном развитии и повышении конкурентоспособности ее отраслей.

В соответствии с целями и задачами государственной миграционной поли-

тики сформулированы ее основные направления.

Год тому назад завершился первый этап реализации концепции, который обеспечил значительное обновление нормативной правовой базы в сфере миграции. Имеют место и определенные позитивные результаты воплощения в жизнь основных направлений государственной миграционной политики.

Так, в области противодействия незаконной миграции, пожалуй, были сделаны самые масштабные реформы. Их реализация способствовала позитивному развитию миграционной обстановки как в прошлом, так и в этом году. Впервые с 2009 года въезд в Российскую Федерацию иностранных граждан не имел положительной динамики. На 20% сократилось количество нарушений режима пребывания.

Наиболее эффективной мерой стало выявление автоматизированной системой лиц, находящихся на территории Российской Федерации с нарушением сроков пребывания, и последующее закрытие им въезда в Россию.

В тоже время отдельные лица излишне драматизируют ситуацию, ссылаясь на то, что якобы иностранные граждане и лица без гражданства совершают в России подавляющее большинство преступлений.

В этой связи необходимо отметить, что анализ за последние четырнадцать лет показывает, что в России иностранцами совершается от 1,4% до 2,1% преступлений к общему количеству зарегистрированных и 2,7–3,7 процента к раскрытым преступлениям.

Еще одной серьезной проблемой для большинства государств мира, в том числе и для России, стала вынужденная миграция населения. В начале 2014–2016 гг. вследствие широкомасштабного применения военной силы в Донецкой и Луганской областях, а также ухудшения политической и экономической ситуации на Украине и пессимистических ожиданий населения относительно ее развития резко возросла вынужденная иммиграция украинских граждан в Российскую Федерацию. Проблема беженцев в России, практически неизвестная в советский период, оказалась в центре внимания практи-

Таблица. Динамика преступлений, совершенных в России за 2003-2017 гг.

Год	Всего зарегистрировано преступлений ( тыс. чел.)	Раскрыто преступлений ( тыс. чел.)	В том числе совершено преступлений иностранными гр-ми и лбг ( тыс. чел.)	% к зарегистрированным преступлениям	% к раскрытым преступлениям
2016	2160,1	1189,7	43,9	2,0	3,7
2015	2352,1	1238,7	46,4	2,0	3,7
2014	2166,4	1176,4	44,4	2,0	3,7
2013	2206,2	1238,3	47,0	2,1	3,7
2012	2302,2	1252,8	42,7	1,9	3,4
2011	2404,8	1311,8	45,0	1,8	3,4
2010	2628,8	1431,0	49,0	1,9	3,4
2009	2994,8	1651,0	58,0	1,9	3,5
2008	3209,9	1713,0	53,9	1,7	3,1
2007	3582,5	1775,2	50,1	1,4	2,8
2006	3855,4	1794,5	53,0	1,4	3,0
2005	3554,7	1698,7	51,2	1,4	3,0
2004	2893,8	1569,3	48,9	1,7	3,1
2003	2756,4	1518,7	40,6	1,5	2,7

Источник: составлена авторами по данным МВД России [7]

ков, журналистов и ученых в 1990-е годы [4].

Россия, исходя из принципов гуманизма, братских отношений с народом Украины, последовательно проводит политику «широко открытых дверей», несмотря на серьезное бремя, связанное с их приемом.

Прибывающим гражданам Украины была предоставлена возможность легализовать свое правовое положение в соответствии с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» либо обратиться за убежищем в соответствии с Федеральным законом «О беженцах». Таким образом, Российская Федерация путем предоставления различных видов международной защиты оказала помощь более чем полутора миллионам граждан Украины [3].

В целом можно отметить, что ситуация с гражданами Сирии, Афганистана и Украины, пребывающими на территории Российской Федерации, находится в рамках правового поля и контролируется.

Вместе с тем, вынужденная миграция для современной России стала пробле-

мой, которая не получила полного осмысления и продуманных государственных решений. Неспособность государства в ряде случаев в оказании помощи вынужденным мигрантам может привести к невыполнению международных обязательств и снижению международного престижа страны, а неурегулированность правового положения части иностранных граждан и лиц без гражданства – увеличить опасность возникновения уголовных преступлений и административных правонарушений. [10]

По нашему мнению, национальная система убежища должна обеспечивать, с одной стороны, социально-экономическую, правовую, культурную и психологическую поддержку беженцев и лиц, получивших политическое или временное убежище, а с другой – сохранение национальной безопасности и внутренней стабильности в социально-экономической сфере принимающего региона.

Следует особо отметить необходимость детализации порядка приема групп мигрантов в случае их экстренного, массового прибытия на территорию Российской Федерации в поисках вре-

менной защиты, определив правовое положение лиц, получивших временную защиту.

Таким образом, в вопросах предоставления международной защиты лицам, ищущим убежище в Российской Федерации, еще имеются пробелы, которые, по мнению авторов, следует устранять путем внесения соответствующих дополнений и изменений в действующее правовое поле.

Следует особо подчеркнуть, что с 1 января 2015 г. вступили в силу очередные поправки в Федеральный закон от 28.06.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [1], которые принципиально изменили порядок привлечения к трудовой деятельности мигрантов, прибывших в порядке, не требующем получения визы. Для такой категории мигрантов предусмотрен единый документ – патент, а оформление разрешения на работу не требуется. Обязательным условием для оформления такого разрешительного документа является наличие в миграционной карте иностранного гражданина цели въезда «работа».

По данным Федеральной миграционной службы (ФМС России) в 2015 году трудовым мигрантам было выдано почти 1,8 млн. патентов. От указанного числа патентов существенная часть была оформлена гражданам Узбекистана (52%) и Таджикистана (24%) [2]. Главное управление по вопросам миграции МВД России (ГУВМ МВД России) указывает, что в 2016 году иностранным гражданам было оформлено 1,5 млн. патентов [9].

«Сумма поступившего в бюджеты налога на доходы физических лиц в виде фиксированного авансового платежа за приобретения патентов на конец октября 2016 года превысила 38 млрд руб. Рост по сравнению с показателем прошлого года», – сказал министр внутренних дел Российской Федерации В.А. Колокольцев, выступая в Совете Федерации [5]. В 2015 году трудовые патенты принесли в бюджет России более 33 миллиардов рублей. Это на 85% больше, чем в 2014 году.

В сфере международного сотрудничества одним из наиболее важных

стратегических направлений работы стала разработка и заключение Договора о Евразийском экономическом союзе, которое вывело на качественно новый уровень такое направление сотрудничества государств – членов Союза, как трудовая миграция. В настоящий момент Договором предусмотрен наибольший объем преференций на территории Российской Федерации в части режима пребывания и осуществления трудовой деятельности для трудящихся-мигрантов граждан государств – членов ЕАЭС.

Новые вызовы и угрозы в современном мире, нашествие мигрантов в Европу, ситуация с гражданами Сирии, Афганистана и Украины потребовали принять меры по совершенствованию управления миграционными процессами в стране в новых условиях, и Федеральная миграционная служба была упразднена, а ее функции в полном объеме переданы в МВД России.

В связи с этим перед Министерством внутренних дел Российской Федерации в части управления миграционными процессами стоят сложные задачи, прежде всего связанные с тем, что на ведомство возложены новые функции, не в полной мере свойственные «силовому ведомству», – адаптация и интеграция мигрантов, реализация государственной программы содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, регулирование процессов внешней трудовой и внутренней миграции, а также ряд гуманитарных функций, например работа с беженцами и вынужденными переселенцами и др. Иными словами, функции, связанные с социально-экономическим и демографическим развитием страны, а также участие в реализации национальной, внешней и внутренней политики России в части миграции населения.

В перспективе, на наш взгляд, целесообразно создать новый федеральный орган исполнительной власти, который будет разрабатывать предложения для высшего политического руководства страны в части формирования национальной и миграционной политики и комплексно управлять всеми миграционными процессами.

### Литература:

1. Федеральный закон от 28.06.2002 г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с дополнениями и изменениями) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37868/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/).
2. Автоматизированная система аналитической отчетности ФМС России. ФМС России [Электронный ресурс] // Режим доступа: <http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/>.
3. Волох В.А. Формирование и реализация государственной миграционной политики Российской Федерации в сфере вынужденной миграции и предоставления убежища. Монография. // М.: Издательство «Спутник+», 2009.
4. Волох В.А. Вынужденная миграция населения: состояние, проблемы, возможные пути оптимизации // Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации. Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации. Аналитический вестник №39 (592). Проблемы миграции внутри и вокруг России (к заседанию Научно-экспертного совета при Председателе Совета Федерации, 1 декабря 2015 г.). Москва, 2015. С. 23-29.
5. Глава МВД: трудовые патенты за год принесли в бюджет более 38 млрд рублей // Газета.ру Режим доступа: [https://www.gazeta.ru/business/news/2016/12/14/n\\_9452273.shtml](https://www.gazeta.ru/business/news/2016/12/14/n_9452273.shtml).
6. Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года, утв. Президентом России от 13 июня 2012 г // Режим доступа: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/>.
7. Официальный сайт МВД России. Режим доступа: // <https://мвд.рф/>.
8. Пресс-релиз ООН // Режим доступа: [http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrantsworldwide\\_totals2013.pdf](http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrantsworldwide_totals2013.pdf).
9. Сводка основных показателей деятельности по миграционной ситуации в Российской Федерации за 2016 год [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/>.
10. Суворова В.А. Права вынужденных мигрантов на территории Российской Федерации // Права человека в изменяющемся мире/ Материалы международной научно-практической конференции. 2017. С. 231-235.

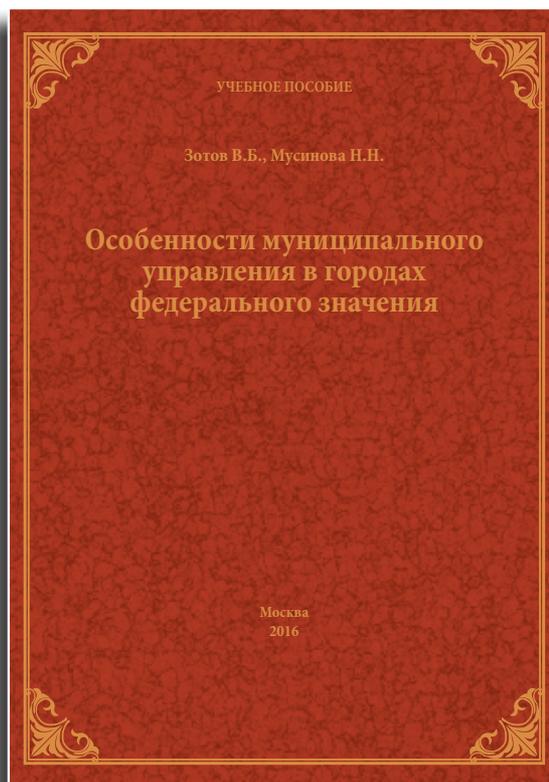
### Literature:

1. The Federal law from 28.06.2002 № 115-FZ "On legal status of foreign citizens in the Russian Federation" (with amendments and changes) // [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_37868/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37868/)
2. The automated analytical system of the FMS of Russia. FMS of Russia [Electronic resource] // access Mode: <http://www.fms.gov.ru/about/activity/stats/Statistics/>
3. Volokh V.A. Formation and implementation of state migration policy of the Russian Federation in the field of forced migration and asylum. Monograph. // M.: Publishing House "Sputnik+", 2009.
4. Volokh V.A. Forced migration: state, problems and possible ways of improvement // The Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation. Analytical Department of the apparatus of the Federation Council. Analytical Bulletin No. 39 (592). The problem of migration inside and outside of the Russian Federation (meeting of the Scientific expert Council under the Chairman of the Federation Council, December 1, 2015). Moscow, 2015. S. 23-29.
5. Interior Minister: labour patents for the year brought in the budget more than 38 billion // the Newspaper.RU access Mode: [https://www.gazeta.ru/business/news/2016/12/14/n\\_9452273.shtml](https://www.gazeta.ru/business/news/2016/12/14/n_9452273.shtml)
6. The concept of state migration policy of the Russian Federation for the period till 2025, approved. The President of Russia of June 13, 2012 // access Mode: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70088244/>
7. The official website of the MIA of Russia. Access mode: // <https://мвд.рф/>
8. Press release UN // access Mode: [http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrantsworldwide\\_totals2013.pdf](http://www.un.org/ru/ga/68/meetings/migration/pdf/internationalmigrantsworldwide_totals2013.pdf)
9. Summary of the main performance indicators of the migration situation in the Russian Federation for the year 2016 [Electronic resource] Mode of access: <https://мвд.рф/Deljatelnost/statistics/migracionnaya/item/9266550/>
10. Suvorova V.A. The Rights of forced migrants on the territory of the Russian Federation // human Rights in a changing world/ Materials of international scientific-practical conference. 2017. PP 231-235.

## ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Зотов В.Б., Мусинова Н.Н.  
Москва: Издательство «Муниципальная Академия», 2016 г., 78 стр.  
ISBN 978-5-906041-21-0

Предлагаемая брошюра рассчитана на широкий круг читателей и будет полезной преподавателям, аспирантам и студентам, обучающимся по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление». Материалы, представленные читателю, посвящены особенностям местной власти в городах федерального значения: Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе.



### 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, социологии и юриспруденции, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

# CONTENT

## PROJECTS OF RMA

85 YEARS OF THE DEPARTMENT OF STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT OF STATE UNIVERSITY OF MANAGEMENT S. Shaposhnikov .....	2
---	---

## THE DEVELOPMENT OF REGIONS AND MUNICIPALITIES

MODERN INFORMATION TECHNOLOGY AS A MEANS OF IMPROVING THE PERFORMANCE OF LOCAL AUTHORITIES V.B. Zotov .....	8
The role of the state in improving the quality of corporate governance in Russian companies with state participation K. Kharchilava .....	21
CLUSTER APPROACH TO THE ORGANIZATION ACTIVITY OF THE MUNICIPAL ENTERPRISES V.I. Golovanov .....	31
DEVELOPMENT OF TERRITORIES WITH SPECIAL LEGAL AND ECONOMIC STATUS IN RUSSIA O. Petrina, I. Milkina .....	38
INFLUENCE OF THE BUILT-UP AREA ON THE ENVIRONMENTAL SITUATION IN MOSCOW DISTRICTS A. Lapkin, V. Tereschenko, A. Troshina, A. Shorokhova .....	46
PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS AN INSTRUMENT OF ATTRACTION INVESTMENTS INTO INFRASTRUCTURE FACILITIES CREATION J. Belozerova, J. Lebedeva .....	50
THE DEVELOPMENT OF INFRASTRUCTURE OF LABOUR MARKET IN THE REPUBLIC OF KALMYKIAIO, B. Ubushaeva .....	61
TERRITORIAL REFORM OF LOCAL GOVERNMENT: THE PATH TO EFFECTIVE GOVERNANCE OR A VIOLATION OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY? S.N. Yurkova .....	66
Features of an independent assessment of the quality of services rendered to the population by subordinate agencies in the sphere of physical culture and sports in the Republic of Ingushetia T.I. Afinogenova, B.A. Kurkiev .....	71
The priorities of the state policy in health care (on the example of the Republic of North Ossetia) T.V. Bratarchuk, D.K. Zakaeva .....	76

## ECONOMICS AND FINANCE

Political networks in public administration F.M. Ibyatov, A.F. Nasyrova .....	85
Evaluation of the effectiveness of inter-budget transfer in the former local budgets M.N. Prokofiev, K.Y. Bagratuni .....	90
CIVIL LEGAL STATUS OF MUNICIPAL INSTITUTIONS S. Styopkin .....	97
DUAL MODEL OF TRAINING IN THE TRAINING SYSTEM FOR THE REAL SECTOR OF ECONOMICS T. Mezentseva, O. Petrina .....	102
RULE OF MONETARY TARGETING: PARADIGM SHIFT N. Ekimova .....	110

## LOCAL REFERENDUM AS THE LEGAL FORM MUNICIPAL LAW-MAKING PROCESS

E. Khmelchenko, E. Zabelina .....	117
Russian state owned companies corporate management regulation analysis M. Pukhova, A. Raylyan .....	126
The parameters of satisfaction of entrepreneurs as part of the assessment of the investment climate in the municipalities A.Y. Kokovikhin, E.S. Ogorodnikova, A.Y. Plakhin .....	132
Improvement of anti-corruption examination of administrative documents Local governments R.A. Abramov .....	139
VLADIMIR REGION: MECHANISMS OF FORMATION OF COMPETITIVE ECONOMY V.A. Kretinin, V.V. Kuznetsov, A.V. Borovkova .....	152

## MANAGEMENT TECHNOLOGY

INNOVATIVE SYSTEM SOLUTIONS FOR REGIONAL MANAGEMENT A.V. Kozhevnikov, V.G. Ryzhkov, A.G. Shpenev, S.M. Karpenko .....	157
INSTITUTE OF THE STAROSTAT IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION: TENDENCIES, PROBLEMS, PROSPECTS S.I. Nekrasov .....	164
PROBLEMS OF MUTUAL RELATIONS OF BODIES OF STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT IN RUSSIA N.R. Sirajdinov, S.V. Shaposhnikov .....	169
YOUTH CAREER GUIDANCE AS A DEVELOPMENT FACTOR OF YOUTH HUMAN RESOURCES L. Arifullina .....	173
STRATEGIC MANAGEMENT OF SOCIAL RISKS D.A. Zhadobina .....	177
MODERN TRENDS AND NEW APPROACHES TO MANAGING THE ORGANIZATION N. Sokolov .....	182
ECOLOGY AS A FIELD OF CONFLICT RESOLUTION R.J. Sirajdinov .....	187
THE PROBLEM OF KOZHUKHOVSKAYA LINE'S INTEGRATION INTO THE SYSTEM OF MOSCOW METRO A. Atrepyev, S. Ivnitkiy .....	191
Analysis and assessment of the effectiveness of state control in the field of nature management for the protection of marine resources in the Republic of Dagestan Author S.V. Schekochihina, G.N. Magomedov .....	201
To a question of realization strategic planning in the Russian municipal units A.P. Zhukov .....	205
CURRENT PROBLEMS MODERN MIGRATION V.A. Volokh, V.A. Suvorova .....	213

## Открыта подписка на научный информационно-аналитический журнал

# МуниципАльНАЯ АКАДЕМИЯ

Научный информационно-аналитический журнал

## на первое полугодие 2018 года

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 (ISSN 2304-831X). 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, социологии и юриспруденции, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте Российской муниципальной академии: [www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru).

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефону: 8 (929) 601-70-38, или по электронной почте: [1001c@mail.ru](mailto:1001c@mail.ru), [info@ros-ma.ru](mailto:info@ros-ma.ru).

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: 70500.



### УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия» включен 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 Российской Муниципальной академии:

[www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru)

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефону:

+7 929 601 70 38

или по электронной почте:

[1001c@mail.ru](mailto:1001c@mail.ru)

[info@ros-ma.ru](mailto:info@ros-ma.ru)

Информационно-аналитический журнал  
зарегистрирован в Роскомнадзоре.  
Свидетельство о регистрации СМИ:  
ПИ № ФС77-50260 от 22 июня 2012 г.

### РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

**Зотов Владимир Борисович** — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета  
**Быков Александр Владимирович** — д.п.с.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.п.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

### РЕЦЕНЗЕНТЫ

**Бурак Петр Иосифович**, д.э.н., профессор  
**Кириллова Ариадна Николаевна**, д.э.н., профессор  
**Шульга Татьяна Ивановна**, д.п.с.н., профессор

УЧРЕДИТЕЛЬ, ИЗДАТЕЛЬ И РЕДАКЦИЯ:

**ООО «Муниципальная академия»**

Адрес: 109462, г. Москва, а/я 21

Тел.: +7 929 601 70 38

E-mail: [ros-ma@mail.ru](mailto:ros-ma@mail.ru)

[1001c@mail.ru](mailto:1001c@mail.ru)

[www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru)

Подписной индекс в каталоге «Роспечать» 70500

### РЕДАКЦИЯ

Главный редактор: **Зотов Анатолий Борисович**  
Шеф-редактор: **Истомин Владимир Александрович**  
Заместитель главного редактора: **Найданов Александр Сергеевич**  
Выпускающий редактор: **Вишнякова Татьяна Витальевна**  
Редактор: **Алексеев Александр Юрьевич**  
Редактор: **Таровых Мария Алексеевна**  
Корректор: **Ерова Елена Викторовна**  
Дизайн и верстка: **Стрельченко Александр Владимирович**  
Ответственный секретарь: **Терехова Кристина Олеговна**  
Руководитель издательских проектов РМА:  
**Чихирников Валерий Васильевич**

Номер отпечатан в типографии:

ЗАО «Фабрика Офсетной Печати»

111116, г. Москва, ул. Авиамоторная, д. 2

8 (495) 362-10-79; 8 (495) 745-08-20; [www.fop.ru](http://www.fop.ru)

Подписан в печать 23.12.2017

Заказ №

Тираж 300 экз.

Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, не подлежащих 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.