

Муниципальная Академия

№1 • январь - март • 2019

Государственному университету управления 100 лет

ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ



Официальный печатный орган Российской муниципальной академии

Содержание

Технология управления

Гуманизация государственного управления и ее отражение в образовании..... 2
Латфуллин Г. Р., Смирнова В. Г.

Анализ развития законодательной базы по реформированию системы обращения с твердыми коммунальными отходами в России 9
Долгушин А. Б., Хмельченко Е. Г., Прибылов П. А.

Управленческий мониторинг в практике функционирования муниципальных образований (проблемный обзор и предложения по их решению) 20
Черкасова М. А.

Социальное проектирование как метод формирования социальной и экологической ответственности при подготовке управленческих кадров 26
Кирнарская С. В., Анфимова А. Ю.

Дефицит инноваций: новая модель диалектики в рамках старого инновационного императива. 30
Матризаев Б. Д.

Диалог государства и общества на примере Московской области. Практические результаты и основные показатели работы институтов гражданского общества 37
Околышева И. А.

Цифровые технологии в определении перспективного облика государственной службы 43
Щекочихина С. В., Рыжакова Е. В., Хазми Аюб.

Старт очередных реформ в Российской Федерации 50
Сираждинов Р. Ж.

К вопросу развития коммунального хозяйства сельских поселений 55
Стадолин М. Е., Комаров А. Н.

Проблемы управления системой экологической безопасности муниципальных образований при выборе места размещения полигона твердых коммунальных отходов 62
Хмельченко Е. Г.

Механизмы оптимизации управления формированием системы непрерывного профессионального образования 69
Черкасова М. А.

Эколого-социальные аспекты в образовании управленческих кадров 75
Кирнарская С. В., Анфимова А. Ю.

Экономика и финансы

Управление межбюджетными отношениями в Российской Федерации 80
Васюнина М. Л., Гриневич М. В.

Региональные и муниципальные аспекты привлечения инвестиций в основные производственные фонды в строительной сфере 86
Матвеев Г. С., Силаев А. А.

Факторы, влияющие на формирование тарифов в сфере теплоснабжения 96
Сираждинов Р. Ж., Трошина А. С.

Быть или не быть:
муниципальные унитарные предприятия в коммунальной сфере 100
Кабанова И. Е.

Хозяйственные общества с государственным и муниципальным участием: теоретико-методологические аспекты 106
Яковлев А. Ю.

Развитие регионов и муниципальных образований

Методические рекомендации по разработке программ социально-экономического развития муниципальных образований с использованием экспертных методов 111
Зотов В. Б.

Роль местного самоуправления в реализации национальных проектов и задачи его совершенствования 120
Мусинова Н. Н.

Влияние конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей на развитие городов России 125
Милькина И. В., Лиц С. В.,

Проектный офис как развитие системы управления региональными программами 131
Лялин А. М., Еремина Т. Н., Зозуля А. В.

Характеристика партнерства власти и бизнеса в реализации национальных проектов, направленных на устойчивое развитие территорий Российской Федерации 137
Чахкиев Г. Г., Гогия С. Т., Шулумба В. М.

Развитие системы правового обеспечения стратегического планирования муниципальных образований в Российской Федерации 143
Лукьянова М. Н., Милькина И. В., Петрина О. А.

К вопросу о социально-экономической сущности регионального рынка труда: теоретический аспект 150
Убушаева Б. Г.

Проблемы реформирования местного самоуправления на территории Московской области 156
Грищенко Л. Л., Грищенко В. В., Корабельникова Ю. Л.

Характеристика использования географических и климатических условий для развития сельского хозяйства республики Северная Осетия-Алания 161
Панина О. В., Моисеева Е. В.

Общественные муниципальные форумы как предмет определения приоритетных направлений регионального развития 167
Околышев Д. А.

Анализ изменений концепции стратегического планирования пространственного развития в Российской Федерации 175
Сираждинов Н. Р., Шапошников С. В.

Территории опережающего развития: история формирования в Дальневосточном федеральном округе 180
Соколова С. В., Сафарян А. Р.

Уважаемые читатели!

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

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

Гуманизация государственного управления и ее отражение в образовании

Humanized public administration and its reflection in education



Латфуллин Геннадий Рашидович, доктор экономических наук, профессор, директор Института государственного управления и права Государственного университета управления, Москва, Россия

Latfullin Gennady Rashidovich, Doctor of Economics, professor, Director of the Institute of Public Administration and Law State University of Management, Moscow, Russia



Смирнова Валентина Григорьевна, кандидат экономических наук, профессор кафедры теории управления Государственного университета управления, Москва, Россия

Smirnova Valentina Grigorievna, Candidate of Economic Sciences Professor of Management Theory State University of Management, Moscow, Russia

Аннотация. Статья посвящена гуманизации управленческого образования в Российской Федерации как одного из важных направлений гуманизации государственного управления. Гуманизация государственного управления означает, что при разработке решений государство руководствуется мировоззренческим принципом, в основе которого лежит уважение и забота о людях, убеждение в их больших возможностях к развитию и самосовершенствованию. Конкретные формы проявления гуманизации весьма разнообразны и возможны на всех уровнях управления обществом, от различных групп населения до государства в целом. Это — гуманизация труда, поддержка малоимущих, поддержка инвалидов, развитие многосторонних связей между государством и гражданским обществом, привлечение населения к управлению (самоуправление). Гуманизация образования, как одно из направлений гуманизации государственного управления требует существенного изменения подхода к образовательной деятельности, ориентации процесса обучения на развитие и саморазвитие личности, на приоритеты общечеловеческих ценностей, на совершенствование взаимоотношений личности и социума.

Ключевые слова. Гуманизация, антропология, творчество, самоуправление, обучение.

Annotation. The article is devoted to the humanization of management education in the Russian Federation as one of the important areas of humanization of public administration. The humanization of public administration means that in the development of decisions the state is guided by the ideological principle, which is based on respect and care for people, belief in their great opportunities for development and self-improvement. Specific forms of humanization are very diverse and are possible at all levels of society, from different groups of the population to the state as a whole. These are the humanization of labor, support for the poor, support for the disabled, the development of multilateral relations between the state and civil society, the involvement of the population in governance (self-government). Humanization of education as one of the directions of humanization of public administration requires a significant change in the approach to educational activities, the orientation of the learning process to the development and self-development of the individual, the priorities of human values, to improve the relationship of the individual and society.

Keyword. Humanization, anthropology, creativity, self-government, education.

Мировоззрение—это система взглядов, ценностей, принципов, убеждений, представлений о мире и месте человека в нем. Гуманизация представляет собой процесс реализации одного из мировоззренческих принципов, в основе которого лежит уважение и забота о людях, убеждение в их больших возможностях к самосовершенствованию. Формы проявления гуманизации весьма разнообразны и возможны на всех уровнях социума, от семьи до государства.

На основе мировоззрения формируются жизненные позиции людей. Следует отметить, что в развитом обществе со сложной структурой на этот процесс большое влияние оказывает идеология, отражающая отношение человека к обществу, в котором он живет, осмыслению государственной власти и политики. Идеология тесно связана с политикой, поскольку является частью государственного устройства, от которого и зависит реализация той или иной системы взглядов.

В развитых странах все сильнее ощущается потребность в гуманизации государственного управления. Благо человека—конечная цель любого общества и управления им. Государственное управление определяет состояние общества, оказывает влияние на социальные, экономические, политические, демократические, духовные, нравственные условия жизни народа, объединенного в государство. Таким образом, гуманизация государственного управления, направленного, прежде всего, на человека, предопределяет гуманность общества. Развитие гражданского общества, как объекта государственного управления, все больше будет связано с гуманизацией.

Гуманизация государственного управления находит выражение в таких направлениях и формах деятельности органов государственной власти, как

- гуманизация труда;
- поддержка малоимущих слоев населения;
- поддержка инвалидов;
- развитие многосторонних связей между государством и гражданским обществом;
- привлечение населения к управлению (самоуправление) и другие.

Социально-экономические преобразования, происходящие в России в начале XXI века, гуманизация государственного управления требуют существенного изменения

подходов к образованию, в частности, гуманизации образования на всех его уровнях. Поэтому на современном этапе развития нашей страны одним из важных направлений гуманизации государственного управления становится гуманизация образования.

Гуманизация образования—это ориентация процесса обучения на развитие и саморазвитие личности, на приоритеты общечеловеческих ценностей, на совершенствование взаимоотношений личности и социума. Гуманизация образования провозглашает благо человека в качестве высшей цели образовательной деятельности. Таким образом, цель государственного управления, совпадающая с целью гуманизации образования, должна реализовываться через него на всех уровнях

Формирование и развитие личности происходит под воздействием различных факторов и условий. К наиболее значимым исследователи относят природные данные, социальные и культурные факторы. Среди них важное место занимает образование.

Процесс гуманизации образования основан на концептуальном положении о приоритете личности в обучении, формировании ее гуманного мировоззрения и развитии творческого потенциала.

Гуманизацию образования необходимо рассматривать как многоуровневую систему от дошкольного до высшего и дополнительного образования, в основе формирования которой лежит принцип гуманности. Если рассматривать систему высшего образования, то гуманизация должна охватывать как систему в целом, так и отдельные ее виды: техническое, экономическое, управленческое образование, в том числе гуманизацию обучения государственных служащих.

Наиболее известны в зарубежной и российской практике такие формы гуманизации государственного управления в образовании, как внедрение инклюзивной учебы, расширение образовательного пространства, возможностей обучения инвалидов. Актуальность процесса гуманизации вызывает необходимость использования новых современных концепций и технологий обучения, влияющих на формирование мировоззрения, развитие и саморазвитие личности.

Выпускник любого ВУЗа, особенно реализующего различные программы управленческого образования, должен обладать не только набором профессиональных зна-

ний, умений, навыков, но и определенными ценностными, этическими установками, то есть мировоззрением. Если высшее образование достаточно успешно дает знания, необходимые будущим менеджерам, то другую часть проблемы решить в процессе обучения гораздо сложнее. Ключевыми факторами в формировании мировоззрения являются условия внешней среды: семья, школа, состояние гражданского общества, идеология, политика, культура многонациональной России и т.п. Как показывают исследования, роль высшего образования в решении этой задачи пока еще незначительна, тем не менее, ВУЗ может влиять на качественные характеристики будущего менеджера: на его ценностные и этические установки, убеждения, мировоззрение, позиционирование во внешней среде, развитие интеллектуальных способностей и др. Гуманизация управленческого образования ориентирует процесс обучения на развитие личности, самообучение, самовоспитание, самовыражение, что предполагает использование нетрадиционных подходов в обучении, особенно в преподавании управленческих дисциплин, и здесь роль учебного заведения трудно переоценить.

Высшее учебное заведение как систему образования можно представить следующим образом: вход—процесс обучения—выход. В ходе проведенного исследования была поставлена задача, выяснить, какова же роль института в гуманизации управленческого образования, на какие этапы образования может воздействовать учебное заведение. Исследования, проведенные на базе Государственного университета управления (ГУУ), который является основоположником управленческого образования в нашей стране и который в этом году отмечает свой вековой юбилей, позволили сделать следующие выводы. Влияние университета на «вход»—минимален. Результаты единого государственного экзамена (ЕГЭ), на основе которого происходит набор студентов, предполагают, что университет получает способных к управленческому образованию абитуриентов. Тем не менее, университет может оказать косвенное влияние на «вход», оказывать воздействие на дошкольное и школьное образование через специализированные детские группы, классы, колледжи и др., готовя будущих абитуриентов для получения управленческого образования.

Что же касается влияния вуза на «выход», то здесь большое значение имеют связи вуза с внешней средой. Участие в сетях, объединяющих работодателей, органы государственного управления, организации гражданского общества, культуры, здравоохранения и др., привлечение к преподаванию и другие формы взаимодействия с этими организациями могут значительно повысить влияние вуза на качественные характеристики будущего менеджера, на формирование того образа, кого хотим видеть на «выходе». Возникает принципиальный вопрос—есть ли гарантия того, что на «выходе» из университета, при выполнении всех требований стандартов, указаний и т.п., даже выдав диплом с отличием, подготовили успешного управленца. Отнюдь—нет! Любое учебное заведение гордится своими выпускниками, добившимися больших успехов на том или ином поприще. Наши исследования в области карьеры управленческого, технического, медицинского и другого специализированного образования показывают, что полученное высшее образование не является гарантией успешной карьеры выпускника, т.е. это условие необходимое, но недостаточное. Особенно это касается управленческого образования.

Чтобы усилить роль ВУЗов в гуманизации управленческого образования, необходимо использовать современные концепции и технологии обучения, влияющие на развитие и саморазвитие личности. Среди появившихся в последние годы новых областей знаний особый интерес вызывают антропология, управление знаниями, управление творчеством, ценностный подход, которые способствуют формированию гуманного мировоззрения, развитию отношений личности и социума, творческих способностей. Исходя из основополагающей цели государственного управления—гуманизации, считаем важным актуализацию этих направлений в сфере образования.

Что же представляет собой антропология? Как она влияет на жизнь человека, организации, общества? Антропология как область научного познания изучает закономерности и способы взаимодействия человека с его социальным и природным окружением в условиях различных культурных систем. Антропологические исследования позволяют понять единую природу и разнообразие человека, способов его существования, помогают ответить на очень важный

вопрос, как мы можем гармонично жить вместе, не уничтожая друг друга и повышая в целом культуру общества или культуру конкретной организации.

Обострение проблемы взаимодействия личности и общества, толерантности повышает роль и значение антропологии, которая дает возможность понимать, как жить и взаимодействовать в культурно неоднородной среде, осознавать, что культуры и народы взаимно обогащают друг друга. Антропология помогает полноценно жить в социально усложняющейся среде, расширяет горизонты взаимодействия, оказывает влияние на формирование гуманного мировоззрения, в основе которого лежит уважение и забота о людях.

Слово антропология — (от греческих слов *anthropos* — человек, и *logos* — понятие, учение, слово, разум) впервые было использовано Аристотелем. Древний мудрец обозначил им область знания, объектом изучения которого является духовная сторона человеческой природы. Данный термин просуществовал в этом значении более 1000 лет. В настоящее время антропология как наука в целом изучает происхождение и историческую эволюцию человека. Существуют два таких вполне сложившихся основных направления общей антропологии как физическая и организационная, которая включает управленческую, социальную, культурную и другие ее виды.

Управленческая антропология как одна из самостоятельных ветвей науки рассматривает вопросы воздействия на объект управления и взаимодействия людей с учетом антропологических характеристик этого объекта. Поэтому иногда управленческую антропологию называют еще антропологией организации. Осознание культуры как доминирующей силы, регулирующей все взаимоотношения между людьми и сложными социальными системами, стало базой для управленческой антропологии. Понимание управленческой антропологии невозможно без уяснения принципиальных положений о культуре вообще, ее функций, факторов развития, взаимодействия культур, развития символических систем и т.д.

Трудно представить, как сегодня менеджер может эффективно управлять организацией, не учитывая менталитет, ритуалы, традиции, обычаи и другие компоненты ее организационной культуры. Процессы глобализации, миграции населения, культур-

ного разнообразия персонала еще больше обостряют проблему взаимоотношений. Формирование гуманного мировоззрения выходит на первый план как фактор, влияющий на эффективность деятельности организации, то есть, становится проблемой управления. Культура современной организации наряду с другими должна включать ценности, направленные на заботу и уважение всех сотрудников, независимо от культурного разнообразия персонала, провозглашать толерантность как основу совместной работы.

В связи с этим в образовательном процессе наметились следующие тенденции. В учебных дисциплинах, дающих знания о человеке, а их более двухсот, увеличивается доля знаний по антропологии, либо антропологию начинают выделять как самостоятельную учебную дисциплину (управленческая, социальная, культурная и др. антропология). На наш взгляд, назрела необходимость преподавания антропологии как самостоятельной управленческой дисциплины и включения ее в процесс управленческого образования, так как использование этих знаний позволяет руководителю повысить результативность его деятельности по управлению организацией.

Управление знаниями (*knowledge management*) как новая концепция управления начала формироваться в 1980–1990-х гг., когда интеллектуальный капитал стал обеспечивать компании стратегические конкурентные преимущества. Создание, распространение и использование знаний является ключевым фактором ускорения роста и повышения конкурентоспособности инновационной экономики, поэтому оно получило распространение не только в бизнесе, но и в государственном управлении. Чтобы оставаться конкурентоспособными, организации должны постоянно создавать инновации, требующие непрерывного потока новых творческих идей и решений. Определяющую роль в этом играет человеческий капитал, то есть способности, знания, умения, опыт, профессионализм людей работающих в организации.

Творчество проявляется не только в бизнесе, но и во многих других сферах человеческой деятельности, включая менеджмент. Основоположник научного управления Г. Форд рассматривал менеджмент не только как науку, но и как искусство. Платон был первым, кто говорил об универсальности

творчества, поскольку связывал его не только с духовной сферой и сферой искусства, но в целом с созданием новой действительности.

Формирование инновационной экономики обусловило необходимость управления творчеством. Творчество как объект управления представляет собой деятельность по генерации идей для создания инновационных продуктов, услуг, технологий, решению нестандартных проблем, разработке оригинальных, более эффективных решений существующих проблем, а также созданию новых возможностей в различных видах деятельности.

Гуманизация образования должна ориентировать образовательный процесс на развитие и саморазвитие личности, и, прежде всего творческих способностей человека, так как именно творческая деятельность способствует процессу общественного развития и саморазвития личности, о чем говорил еще Г. Гегель.

Исследователи выделяют два вида способностей: когнитивные (или познавательные), которые отвечают за усвоение знаний, опыта, и творческие, позволяющие человеку создавать совершенно новые духовные и материальные объекты.

Психологи утверждают, что творческими способностями обладают все люди с самого рождения. Однако, Дж. Гилфорд в 1950 году в своем выступлении перед Американским психологическим сообществом обратил внимание на то, что хотя творческие способности присущи всем людям, их уровень определяется чертами, которые присутствуют у отдельных людей в большей мере.

Современные исследователи сходятся во мнении, что творческие способности — это совокупность когнитивных и личностных характеристик, включающих в себя креативное мышление, а также особую внутреннюю мотивацию, чувствительность к проблемам, открытость к новым идеям, творческое воображение, интуицию и т.д.

Современные организации, в том числе и в сфере государственного управления требуют непрерывного поиска новых идей и решений, что обуславливает необходимость управления творчеством, создание особой организационной среды. Большую роль в этом играет мотивация. Она должна быть направлена на обеспечение условий для творческой работы, создание организа-

ционной среды, которая стимулирует творчество, поощряет креативное поведение, предоставляет возможности саморазвития и обучения. Среди методов, которые с успехом используются в управленческой практике для мотивации и развития творчества можно отметить гибкий рабочий график, предоставление сотрудникам времени для реализации своих проектов, создание игровых площадок, в том числе для занятий спортом в течение рабочего дня, организация зон отдыха, дизайн рабочего пространства, стимулирующий совместную работу и обмен знаниями и т.п.

Гуманизация образования требует новых творческих подходов и технологий для ее реализации. В программы MBA и EMBA лучших школ бизнеса мира наряду с менеджментом, маркетингом, финансами и эккаунтингом стали включать занятия по развитию креативности на основе искусствоведческих дискуссионных клубов, тренинги по лидерству через обучение театрально-сценическому мастерству, курсы восточных и иных философий и т.п. Эти тенденции находят отражение и в программах ведущих бизнес-школ России. Так, в Государственном университете управления уже более 20-ти лет на кафедре теории управления успешно работает творческая лаборатория «Мастерская сценического действия в управлении», которая разработала специальные курсы и тренинги для различных программ обучения менеджеров. Также можно отметить многочисленные мастер-классы и тренинги, тесно связанные с искусством и развитием творческих способностей: «контактная импровизация», «партнеринг», «танцевально-двигательная практика», «интегральные практики по развитию телесной грамотности», «легкое тело: учимся управлять собой» и многие другие.

Для обучения персонала, развития индивидуальных творческих способностей, формирования эффективных рабочих команд, включающих участников с разными стилями мышления и ролями, используются такие методы как коучинг, тренинг, воркшоп. Обычно тренинги креативности помогают преодолеть психологические барьеры и барьеры мышления, учат навыкам использования эвристических методов, личной настройке на творческий процесс.

Коучинг является методом обучения и консультирования, который предполагает достижение поставленных целей без ди-

рективного указания. Он позволяет сотрудникам полностью раскрыть свой внутренний потенциал, что повышает продуктивность его использования на рабочем месте, удовлетворенность работой, помогает учиться, стимулируя мотивацию к саморазвитию. Коучинг чаще всего используют для развития управленческого персонала, привлекая для этого внешних специалистов. К сожалению, в России коучинг используют в основном для решения текущих проблем компании, не для того, чтобы стимулировать креативность сотрудников..

Воркшоп (workshop от англ. мастерская)—активная форма обучения, позволяющий разрабатывать новые идеи и систематизировать знания, путем интенсивного обмена опытом между участниками. Этот новый для России метод вполне может быть применим для организации групповой работы над творческими задачами. Преимущества воркшопа заключаются в том, что он имеет узкую тематическую направленность согласно конкретной потребности, в результате практической работы появляются и закрепляются навыки, а также создаются новые идеи, готовые к реализации в бизнесе. Его проведение требует специальных навыков, поэтому проводится он специально обученными людьми.

Одним из важных показателей гуманизации общества является развитие самоуправления на всех его уровнях. Известно, что любое общество характеризуется определенным сочетанием управления и самоуправления. Подобно тому, как существуют различные виды управления, свои разновидности присущи и самоуправлению. Различные виды самоуправления, имеют специфические объекты и субъекты, находящиеся на разных уровнях, свои цели, методы, формы организации.

Следует различать самоуправление профессиональное, возникающее вследствие иерархичности и реализуемое администрацией, и самоуправление общественное, возникающее вследствие демократичности и осуществляемое общественными органами и/или организациями.

Система общественного самоуправления, функционирующая как в обществе в целом, так и в его подсистемах, отраслях и регионах, компаниях и т.п., независимо от масштабов деятельности, может иметь свои уровни иерархии. Но отсюда следует, что ей также должно быть присуще своего рода,

профессиональное самоуправление. Ведь органы общественного самоуправления, являются таковыми лишь потому, что имеются органы профессионального управления, и, соотносясь между собой, они сами тоже нуждаются в управлении. Необходимость профессионализма усиливается, когда общественная деятельность требует освобождения от прежней работы, выполняемой в соответствии с базовой специальностью работника.

Иерархичность системы общественного самоуправления, обуславливает появление в ней элементов профессионализма. Работник, привлекаемый к участию в общественном самоуправлении, независимо от уровня полученного им ранее общего или специального образования, должен заранее готовиться к тому, чтобы уметь управлять, должен учиться управлению. Не подлежит сомнению, что общественное самоуправление тоже должно быть компетентным. Не случайно, что в настоящее время перед образованием ставится задача, не столько дать определенный объем знаний, но и приобрести необходимые компетенции, то есть развить способности, необходимые для будущей деятельности. Отсюда вытекает необходимость гуманизации образования не только в системе государственного управления, но и самоуправления, разработки специальных программ обучения населения страны основам управленческих знаний, так называемой управленческой грамотности.

Повышение квалификации, переподготовка руководителей и специалистов разных уровней являются важными направлениями деятельности любого ВУЗа. В ГУУ ежегодно в таких программах участвуют более 20 тысяч человек, из них не менее 50%—представители населения в рамках товариществ собственников жилья.

Сравнение программ управленческого образования показало разный уровень фундаментальности и основательности знаний, получаемых при базовой подготовке управленцев с одной стороны и при переподготовке, повышении квалификации кадров, с другой. Поэтому необходимо, чтобы рассмотренные выше тенденции получили отражение в программах не только базового, но и дополнительного управленческого образования, включая программы обучения населения страны.

Заключение (Conclusion)

Гуманизация образования, являясь одним из важных направлений гуманизации государственного управления, требует изменения подхода к образовательной деятельности, ориентации ее на развитие и саморазвитие личности, приоритеты общечеловеческих ценностей, совершенствование взаимоотношений личности и социума. Гуманизацию образования необходимо рассматривать как многоуровневую систему от дошкольного до высшего и дополнительного образования, в основе формирования которой лежит принцип гуманности.

Исследование влияния ВУЗа на гуманизацию управленческого образования, проведенное на базе Государственного университета управления (ГУУ), позволили сделать следующие выводы. Высшее учебное заведение как система имеет вход—процесс обучения—выход. Вуз может оказывать влияние на входе, процессе обучения и на выходе, но степень этого влияния различна. Исследование показало, что влияние ГУУ на формирование мировоззрения выпускника вуза, и в целом на его карьеру составляет не более 15–20 процентов.

На процесс обучения вуз может оказывать самое сильное влияние. Гуманизация образования предполагает необходимость, разработки новых программ обучения, новых учебных дисциплин, направленных на развитие личности, на приоритеты общечеловеческих ценностей, на совершенствование взаимоотношений государства и гражданского общества. Среди появившихся в последние годы новых областей знаний особый интерес вызывают антропология,

управление знаниями, управление творчеством. Разработка и преподавание этих учебных дисциплин будет способствовать формированию гуманного мировоззрения, развитию отношений личности и социума, творческих способностей.

Гуманизация образования необходима не только в системе государственного управления, но и самоуправления, что требует разработки специальных программ обучения населения основам управленческих знаний. Все рассмотренные выше тенденции гуманизации образования должны найти отражение в различных программах обучения в области государственного управления.

Рассмотренные в статье аспекты гуманизации управленческого образования имеют практическое значение и могут быть рекомендованы для использования в учебных заведениях при подготовке государственных служащих, менеджеров, антропологов, обучения населения основам управленческих знаний. Это касается включения в образовательные программы новых учебных дисциплин, таких как управленческая антропология, управление интеллектуальным капиталом, управление знаниями, управление творчеством. Для развития творческих способностей рекомендуются новые методы и технологии обучения: танцевально-двигательная практика, контактная импровизация, мастер-классы и тренинги через обучение театрально-сценическому мастерству и т.п.

В управленческой практике рекомендуется более широко привлекать антропологов, предусматривать введение должности антрополога как в бизнес организациях, так и в органах государственного управления.

Литература:

1. Латфуллин Г., Никитин А., Серебренников С. Теория менеджмента. Учебник для вузов. 3-е изд. — СПб.: Питер. — 2019. — 464 с ил.
2. Теория организации и организационное поведение: учебник для магистров / под ред. Г. Р. Латфуллина, О. Н. Громовой, А. В. Райченко. — М.: Издательство Юрайт, 2014. — 471 с.
3. Организационная культура: учебник для академического бакалавриата / Под ред. Смирновой В. Г. — М.: Издательство Юрайт, 2016—306 с.
4. Филатова М. В., Смирнова В. Г. Управление творческой деятельностью. Как организовать креативный процесс в компании. — LAP LAMBERT Academic Publishing, Saarbrücken, Germany, 2016 г.
5. Смирнова, В. Г. Разработка концепции управления знаниями / В. Г. Смирнова // Управление — 2016. — № 2. — с. 44–48

Literature:

1. Latfullin G., Nikitin A., Serebrennikov S. Management Theory. Textbook for universities. 3-rd ed. — SPb.: Peter. — 2019. — 464 p. II.
2. Organization theory and organizational behavior: a textbook for masters / edited by G. R. Latfullin, O. N. Gromovoi, A. V. Raychenko. — M.: Yurait Publishing House, 2014. — 471 p.
3. Organizational culture: a textbook for academic bachelor / Ed. Smirnova V. G. — M.: Yurait Publishing House, 2016—306 p.
4. Filatova M. V., Smirnova V. G. Management of creative activity. How to organize a creative process in the company. — LAP LAMBERT Academic Publishing, Saarbrücken, Germany, 2016
5. Smirnova, V. G. Development of the concept of knowledge management / VG Smirnova // Management — 2016. — № 2. — p. 44–48

Анализ развития законодательной базы по реформированию системы обращения с твердыми коммунальными отходами в России

Analysis of the development of the legislative base for the reformation of the system of handling urban municipal waste in Russia



Долгушин Александр Борисович
кандидат экономических наук, заведующий кафедрой устойчивого развития, Московский Университет им. С.Ю. Витте, Москва

A. B. Dolgushin,
PhD, Head of the Department of sustainable development, Moscow State University of Sergey Witte, Moscow
dolgushin1983@mail.ru



Хмельченко Елена Геннадьевна
кандидат биологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления»

Khmelchenko Elena Gennadiyevna
Candidate of Biological Sciences, Associate Professor of Public and Municipal Administration FBGOU IN «State University of Management»
elenamba@mail.ru



Прибылов Павел Александрович
магистр кафедры экологического мониторинга и прогнозирования, Российский университет дружбы народов, Москва.

Pribylov Pavel Aleksandrovich,
master of the department of environmental monitoring and forecasting, Russian University of Peoples' Friendship, Moscow
pribylov.pavel@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены изменения в законодательстве Российской Федерации в 2015–2018 гг., характеризующие реформу сферы обращения с твердыми коммунальными отходами. Проанализирована эффективность реализации этапов реформирования отрасли обращения с твердыми коммунальными отходами, социальные, экологические и экономические аспекты реформирования сферы обращения с отходами. Даны рекомендации по совершенствованию системы менеджмента обращения с отходами; сделаны выводы о готовности субъектов Российской Федерации к переходу на систему обращения с отходами, подразумевающую снижение образования отходов и максимальное вовлечение вторичного сырья в хозяйственный оборот.

Ключевые слова. Управление отходами, правовое регулирование, региональный оператор, твердые коммунальные отходы, раздельное накопление, селективный сбор, утилизация, устойчивое развитие, экономика замкнутого цикла.

Annotation. The article considers changes in the legislation of the Russian Federation in 2015–2018, which characterize the reform of the sphere of solid municipal waste management. The efficiency of the implementation of the stages of reforming the municipal solid waste management sector, social, environmental and economic aspects of reforming the waste management sector has been analyzed. Recommendations are given for improving the waste management system; conclusions were drawn on the readiness of the constituent entities of the Russian Federation to the transition to a waste management system, implying a reduction in waste generation and the maximum involvement of secondary raw materials in economic circulation.

Keywords. Waste management, legal regulation, regional operator, municipal solid waste, separate accumulation, selective collection, utilization, sustainable development, closed-cycle economy.

Сложившаяся ситуация в сфере обращения с твёрдыми коммунальными отходами (далее—ТКО) в Российской Федерации характеризуется ростом количества образования и захоронения ТКО, увеличением площадей несанкционированных свалок, ведущих к экологическому кризису [7,8,12].

С 2015 по 2018 год в регионах РФ наблюдалась ситуация, при которой под видом проведения реформ реализовывались заведомо нерентабельные в экономическом плане модели, приведшие к многократному увеличению тарифа для населения за предоставление коммунальной услуги по обращению с ТКО, строительство новых объектов размещения и сжигания отходов повышенной мощности и низкий уровень повторного использования отходов в готовую продукцию.

При захоронении на полигонах происходит безвозвратная потеря невозполнимых природных ресурсов в виде таких компонентов ТКО, как пластик, стекло, макулатура, использованная полимерная и металлическая упаковка и пр. Кроме того, отходы накапливают экологический ущерб и увеличивают негативное воздействие на окружающую среду в виде загрязнения гидросферы и атмосферы, воздействуют на животный и растительный мир [10,11].

Стратегия сырьевого рециклинга, в основе которой лежит селективный сбор мусора населением, используемая, к примеру, в Японии, Германии и Канаде, сегодня малоэффективна в нашей стране, так как требует времени на создание культуры раздельного сбора отходов. Уровень утилизации ТКО в РФ по официальным статистическим данным составляет от 3 до 8%, только 10% из подлежащих захоронению отходов размещаются на объектах, соответствующих природоохранному законодательству. Более 85% ТКО размещается на несанкционированных свалках. При этом на ценные компоненты приходится до 55% массы ТКО, т.е. около 38,5 млн. тонн ежегодно [15].

Например, ежегодная упущенная выгода Центрального федерального округа (ЦФО) от потери ценных видов материалов (цветных металлов, стекла, бумаги, пластика) при размещении на полигонах несортированных отходов составляет около 70 млрд. руб. [17].

При этом бюджетных средств для решения проблемы переработки отходов явно недостаточно. Так, в 2018 г. на охрану окружающей среды из бюджета было выделено 75,8 млрд. руб. [19]. Из них расходы на сферу обращения с отходами составили 7 млрд. руб., из которых только 13% имели инвестиционную составляющую [20].

По данным Интерактивной карты свалок проекта Общероссийского Народного Фронта (ОНФ) в конце 2018 года на карте отмечено уже более 22 тыс. свалок, при этом эксперты ОНФ считают, что всего в РФ их уже больше 200 тысяч [18].

Действующая в РФ нормативно-правовая база в области обращения с отходами противоречива и во многом устарела, недостаточна в содержательном отношении, в качественном отношении уступает базе, регулирующей обращение с отходами в Европейском Союзе, США и других стран с высоким уровнем переработки отходов. Российские нормативно-правовые акты требуют, прежде всего, корректировки понятийного аппарата.

В начале 80-х гг. прошлого столетия во Всесоюзном институте вторичных ресурсов (ВИВР) Госснаба СССР, исходя из гетерогенного состава ТКО, впервые была разработана концепция комплексной переработки ТКО и дано обоснование применения комбинационных технологических решений. Объединяющим процессом таких решений является сортировка (в том числе на основе селективного сбора), которая изменяет качественный и количественный состав отходов и решает задачи рационального использования техногенного сырья и оптимизации состава отходов, направляемых на объекты переработки.

Однако, после развала Советского Союза морально устаревшие методы в системе управления отходами прекратили функционировать, не было создано условий, при которых стимулировался сбор и использование вторичного сырья, что привело к уменьшению сбора и использования вторичного сырья.

В Федеральном законе от 24 июня 1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [2], важным направлением государственной политики в области обращения с отходами стал приоритет уменьшения образования отходов и уве-

личения доли утилизации отходов перед их обезвреживанием и размещением на полигонах ТКО.

В России до недавнего времени ТКО рассматривались исключительно как утиль и прямым отправлялись на свалку.

Важной датой в истории обращения с твердыми коммунальными отходами стало принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» от 29.12.2014 N458-ФЗ [5], внесший в закон № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [2], изменения, определяющие приоритетные направления государственной политики в области обращения с отходами.

Обозначив, что у отрасли есть инвестиционный потенциал и перспективы развития, было принято решение о создании рынка отходов в соответствии с передовой практикой Европы, Японии и Северной Америки.

Так, например, в статье 1 Федерального закона № 458-ФЗ [5] не только внесены изменения в формулировке основных понятий, но и имеется ряд дополнительных понятий, таких как: «обработка отходов», «объекты захоронения отходов», «объекты хранения отходов», «объекты обезвреживания отходов».

В статье 3 четко отслеживается приоритетность последовательности государственной политики, направленной на совершенствование работы в области обращения с отходами, воспринятая из мирового опыта. Многочисленные дополнения касались и отходов как объекта права собственности, которые характеризуют отходы не только в экологическом аспекте, но и в экономическом.

Изложение статей 6 и 8 в новых редакциях можно рассматривать как принципиально новое распределение полномочий в области обращения с отходами по отношению к Российской Федерации, субъекту РФ и органам местного самоуправления. Федеральные органы исполнительной власти передали полномочия субъектам РФ, усилена ответственность местных органов самоуправления.

Существенному реформированию подвергаются базовые законы РФ, посвященные регулированию природоохранной деятельности и экономическому стимулированию природоохранных мероприятий.

Принят закон 21.07.2014 № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды и отдельные законодательные акты РФ» [4] (далее—219-ФЗ), по поручению Президента РФ разработан проект стратегии экологической безопасности РФ [25], где наряду с общими принципами обеспечения комплексной системы экологической безопасности значительное внимание уделяется и системе обращения с отходами.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» является основополагающим в системе экологического законодательства РФ [3].

Однако, меры экономического стимулирования, зафиксированные в законах № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [3], № 89-ФЗ [2] и 458-ФЗ [5] явно недостаточны, к тому же они не находят отражения в налоговом законодательстве РФ, а потому не работают. Эти меры сводятся к компенсации процентной ставки по кредитам, связанным с мероприятиями по утилизации отходов, через механизм уменьшения налога на прибыль, и к зачету платы за негативное воздействие на окружающую среду (далее—НВОС) в счет частичной компенсации инвестиций в эти технологии. Даже в этих «мерах» видно, что государство ничего не теряет, поскольку прибыль еще надо заработать, а плата за НВОС настолько мала, что потребовалось бы 20–30 лет, чтобы окупать инвестиции. Таким образом, все опять переключается на бизнес.

В большинстве развитых стран плата за НВОС является первым инструментом, стимулирующим бизнес, к тому, чтобы заниматься утилизацией. Подход очень простой: уровень платы за НВОС должен быть выше, чем затраты на внедрение технологии утилизации отходов за период экономического планирования проекта. Практически это запретительный уровень платы. Но Европа пришла к этому постепенно, создав механизм льготных кредитов, региональных экологических фондов, средства в которые поступали не только

в качестве сборов и штрафов, но и до 70% из бюджета государства!

В результате был создан механизм, который на высоком профессиональном уровне обеспечивал бизнесу получение льготного кредитования, проектного финансирования и иных средств поддержки в решении проблем реконструкции производств с целью утилизации отходов. Государство не перекачивало на бизнес и граждан проблему утилизации отходов, а работало совместно с ними, полноценно выполняя регулятивную функцию и направляя на эти цели до 7–8% годового бюджета [9].

Основные направления действий по решению задач новой системы регулирования в области обращения с ТКО запущены в поэтапном порядке, при этом вступление в силу отдельных положений было отложено до 1 января 2019 года. В срок до указанной даты всем субъектам РФ надлежит выполнить ряд мероприятий, чтобы реформа в сфере обращения отходами производства и потребления отвечала потребностям времени и системно совершенствовалась.

С 2017 г. все российские производители и импортеры обязаны ежегодно декларировать объемы произведенной (импортированной) и введенной в обращение на территории РФ готовой продукции и ее упаковки, а также отчитываться о ее утилизации либо уплачивать соответствующий экологический сбор.

В частности, внедрение в законодательство системы расширенной ответственности производителя (далее—РОП) в перспективе может в значительной мере снизить объем образуемых отходов и отходов, поступающих на захоронение. Нормативно-правовое регулирование данного направления еще не разработано в полном объеме и постоянно корректируется. Основной задачей РОП применительно к упаковочным материалам (в том числе к потребительской упаковке) должно быть значительное уменьшение либо полное предотвращение попадания отходов упаковки из бумаги (картона), пластика, стекла, металла на полигоны и тем самым снижение негативного воздействия на окружающую среду за счет уменьшения полигонного захоронения и сбережение природных ресурсов.

Достичь этого можно только создавая

инфраструктуру отдельного сбора различных видов использованной потребительской упаковки непосредственно на контейнерных площадках для сбора ТКО. Собранные должны транспортироваться отдельными мусоровозами на линии обработки, сортировки, вторичной переработки. Но складывается впечатление, что отдельный сбор, который должен уменьшить объем отходов, поступающих на захоронение, вовсе не является приоритетом РОП в России.

В нашей стране практически полностью отсутствует система отдельного сбора отходов, а именно инфраструктура для отдельного сбора использованной потребительской упаковки от населения на контейнерных площадках российских муниципалитетов. Создание такой инфраструктуры отдельного сбора и вторичной переработки отходов упаковки должно и может финансироваться только через РОП.

В РФ отсутствует механизм финансирования инфраструктуры отдельного сбора и переработки использованной упаковки через экосбор и (или) платежи от производителей. Нет даже предпосылок формирования таких механизмов, да и ставки экосбора и нормативы утилизации (на 2019 г.) явно недостаточны для такого финансирования.

К примеру, в Германии лицензионные платежи производителей в рамках РОП в отношении упаковки из картона (бумаги) в три раза выше, чем в РФ, в отношении упаковки из пластика—в 10 раз выше. При этом производители несут ответственность за 100% объемов упаковочного материала (в РФ с 2019 г. за 35% упаковки из картона и бумаги и за 15% упаковки из пластика).

Платежи производителей в Европе направляются непосредственно системным операторам (дуальным системам), которые финансируют на тендерной основе организацию прежде всего отдельного сбора, транспортировки, вторичной переработки потребительской упаковки от населения. В РФ роль таких системных операторов (дуальных систем) могут выполнять региональные операторы по обращению с ТКО, в ведении которых находятся и контейнерные площадки для сбора ТКО от населения, и объекты инфраструктуры, такие как сортировочные линии и др.

Без понимания того, что организация инфраструктуры раздельного сбора (тысячи контейнеров для сбора вторсырья на контейнерных площадках, отдельные мурсоровозы для сбора (транспортирования) отходов использованной упаковки, просветительская работа с населением, экологическое воспитание) требует огромных дополнительных затрат, которые не могут и не должны покрываться из стандартного тарифа на ТКО, а должны финансироваться исключительно через РОП, в российских городах не будет полноценной системы раздельного сбора отходов.

Немаловажным фактором, как для функционирования РОП, так и для совершенствования всей системы обращения с отходами, является развитие инфраструктуры селективного накопления отходов. В частности, во всех субъектах РФ должны быть доступны пункты по приему отдельных видов ТКО: макулатуры, стеклобоя, отходов пластика, аккумуляторных батарей, резиновых изделий и т.д. В настоящее время отмечается недостаток предприятий, работающих в данном направлении ввиду отсутствия стимулирующих экономических мер.

Важно отметить, что реформирование сферы обращения с отходами производства и потребления не было должным уровнем проработано. А именно, не были учтены положения ГОСТ ИСО 26000 [14], эти положения являются основой для формирования норм в области устойчивого развития.

С позиции устойчивого развития, в системе обращения с отходами регулируются не отдельные стадии цикла, а полный цикл обращения с отходами. Благодаря этому может быть произведена оценка эффективности развития и дан прогноз на несколько лет вперед.

Нововведения в Федеральный закон № 89-ФЗ [2] с 2016 года, направленные на организацию деятельности по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию и захоронению твердых ТКО, а именно определению региональных операторов по обращению с ТКО (далее — регоператор) повлекли за собой кардинальные изменения в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Статус регоператора присваивается юридическому лицу на основе конкурсного отбора на срок не менее чем 10 лет.

В обязанности регоператора входит: следование логистики потока ТКО, соблюдение требований, прописанных в территориальной схеме.

Появилась новая коммунальная услуга под названием «обращение с ТКО», вместо услуги «вывоз мусора», которая в корне меняет формулу расчета тарифа для населения за вывоз, утилизацию и размещение ТКО. Плата с 2019 года будет рассчитываться исходя из норматива накопления ТКО на одного человека, а не в расчете на 1 м² занимаемого потребителем помещения, и будет исключена из составляющей платы за содержание жилого помещения, в квитанции появится отдельная строка — коммунальная услуга по обращению с ТКО [22]. Наряду с вышесказанным в Правилах предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и индивидуальных жилых домов [1], появляется целый раздел «Предоставление коммунальной услуги по обращению с твердыми коммунальными отходами», в котором определяются основные положения, регулирующие правоотношения потребителя и исполнителя коммунальной услуги.

Реформирование такой отрасли, как обращение с отходами, — процесс новый, долгий и сложный. Поэтому уже с первых дней работы регоператора на практике стали проявляться различные проблемы, часть из которых необходимо решать на законодательном уровне. Необходимо дифференциация сроков вывоза мусора в зависимости от потребителем услуги.

Также необходимы поправки в Кодекс об административных правонарушениях, поскольку на данном этапе и юридические, и физические лица уклоняются от заключения договоров на вывоз отходов (при этом зачастую фактически пользуясь услугой), это создает большие проблемы в работе и может привести к банкротству региональных операторов в ближайшие сроки. Большая доля населения, особенно в сельской местности, отказывается оплачивать коммунальную услугу по обращению с отходами, большая часть юридических лиц отказывается от заключения договоров. Ответственность за обращение с ТКО должна быть не только у регоператора. Регоператор обязан начислять плату

за коммунальную услугу по обращению с ТКО по количеству зарегистрированных в жилом помещении граждан. Органы, уполномоченные на ведение паспортного учета граждан, отказывают в предоставлении такой информации, ссылаясь на законодательство о защите персональных данных. В то же время отсутствие информации парализует возможность произвести начисления за оказываемые услуги. Необходимо срочно устранить данную правовую коллизию, препятствующую получению информации, необходимой для оказания услуг потребителям и начисления платы за данную услугу, урегулировать механизмы систематического предоставления актуальной информации органами и организациями, в распоряжении которых имеется такая информация (УФМС, Росреестр и др.).

Для тарифного законодательства в области обращения с ТКО характерно большое количество противоречий и пробелов в части регулирования тарифа как регионального оператора (например, вопросов учета в качестве расходов контейнеров для сбора ТКО, уборки контейнерных площадок, выпадающих расходов в связи с низкой собираемостью платежей и ряда других), так и операторов, строящих и (или) эксплуатирующих объекты по обращению с ТКО, в особенности в части гарантий утверждения долгосрочных тарифов в соответствии с концессионными соглашениями.

Для тарифного регулирования характерна очень частая (в ряде случаев кардинальная) смена подходов в части как правового регулирования, так и правоприменительной практики. Отсутствие стабильных рамочных условий прогнозирования инвестиционных проектов, мягко говоря, не способствует привлечению инвестиций в отрасль. Необходимо внести в тарифное законодательство изменения, направленные на снятие противоречий и гарантирование условий реализации долгосрочных проектов.

Об устаревших санитарных нормах говорится давно и много, поэтому отметим кратко, что удивительным образом новые СанПиНы, являвшиеся предметом многолетних обсуждений, до сих пор не утверждены и мы по-прежнему живем по СанПиНам образца 1988 г. Необходимо срочно отменить не отвечающий реалиям

ежедневный вывоз ТКО, поскольку таковой возможен (и нужен) в селах 2–3 раза в неделю, а в небольших отдаленных населенных пунктах — один раз в неделю. Избыточные требования СанПиНов не просто усложняют, а делают невозможной работу регоператора на селе.

Много вопросов вызывает создание территориальных схем обращения с отходами (далее — терсхемы).

Центром общественного мнения Общероссийского Народного Фронта в 2017 году были проанализированы все терсхемы, на разработку которых было израсходовано 587 млн. рублей. В ходе проверки были сделаны выводы, согласно которым, разработанные в субъектах РФ терсхемы реализованы с нарушением 89-ФЗ [2], ввиду того, что предусматривают увеличение объемов образования и захоронения отходов, этот факт и близко не соответствует приоритетам государственной политики [17].

Вместе с тем осенью 2016 года Федеральной службой по надзору в сфере природопользования были согласованы все терсхемы с грубейшими ошибками. Большинство разработанных и принятых терсхем достаточно примитивны: они описывают только сбор, транспортирование, обработку (сортировку) отходов и размещение. Но фактически простая сортировка смешанных отходов дает уменьшение их захоронения не более чем на 7%, что не соответствует упомянутой ранее стратегии. Разработчиками терсхем стали десятки компаний разного уровня квалификации. Пользуясь только общими требованиями к составу терсхем, разработчики представили чрезвычайно пеструю картину. Эти терсхемы не предусматривают создания инфраструктурных объектов для глубокой переработки отходов, а это, по существу, означает фактический запрет на переработку отходов: ведь терсхема обязательна к исполнению, а в ней прописано, что отходы вывозятся на объекты захоронения.

Например, разработчики терсхемы Калининградской области не удосужились просмотреть местный сегмент интернета, для того, чтобы узнать, какие экологические инициативы и проекты реализованы. При описании отдельного сбора отходов не потрудились пройти по улицам города, чтобы сфотографировать мест-

ные примеры раздельного сбора разных фракций отходов, а вместо этого привели фото из других регионов. В данном аспекте трудно говорить об аналитике или исследовательской работе, так как в других регионах нужно тоже делать терсхемы, чтобы отработать выигранные госконтракты. В итоге ещё в десятках регионов получим под копирку написанные терсхемы, где меняются только титульные листы и названия улиц. В нашем понимании на старте своего жизненного цикла терсхема должна фиксировать реальную ситуацию на конкретной территории, без фантазий и лишних текстов. Достаточно провести простой анализ данных, содержащихся в различных государственных информационных базах.

Многие регионы имеют электронные модели, но далеко не все они могут стать подспорьем региональному оператору и другим участникам процесса. Причина заключается в том, что, как правило, они представляют собой трансформацию терсхем, созданных вручную. Между тем именно электронная модель является первым шагом в создании территориальной схемы обращения с отходами, а не наоборот.

К сожалению, далеко не везде понимают принципиальное отличие электронной и бумажной терсхем. И потому регионы зачастую отказываются от создания электронной модели, а некоторые подходят к ее разработке формально. Так, например, в ходе экспертизы терсхемы Московской области, были выявлены неувязки с действующим законодательством [17]. Между тем детально составленная модель дает возможность руководству субъектов РФ и участникам рынка стратегически мыслить и планировать свою деятельность на годы вперед, учитывать динамику объемов утилизации отходов.

Благодаря электронной модели можно контролировать как работу перевозчиков отходов, так и деятельность регионального оператора по обращению с ТКО в целом: отслеживать ход выполнения работ, соблюдение маршрутов и т.д. Любые негативные ситуации можно выявлять на самых ранних стадиях и оперативно их устранять.

Таким образом, мы видим, что электронная модель—это не прихоть разработчиков и законодателя, а основа для стратегического планирования всей

реформы в отдельно взятом регионе и в масштабе всей страны.

Президент России Владимир Путин говорит о цифровой экономике не как об отдельной отрасли, но как об укладе жизни, новой основе для развития системы госуправления, бизнеса, социальной сферы и общества в целом. И если рассматривать этот тренд в нашей отрасли обращения с отходами, то электронная модель—главный инструмент для того, чтобы оперативно включиться в эту работу.

Хорошим примером работы в этой сфере являются разработки ГК «Большая тройка», которая в течении двух лет разработала 15 электронных моделей территориальных схем и на основании этого опыта выработала свой алгоритм описания и необходимых требований для их создания [23]. Большая часть государственных и региональных программ в области обращения с отходами направлены на ликвидацию накопленного ущерба окружающей среде. На наш взгляд, необходимо уделить больше внимания направлениям деятельности по предотвращению вреда окружающей среде за счет уменьшения объемов захоронения отходов, то есть по обеспечению экологической безопасности.

Авторы исследования также отмечают следующие отрицательные нововведения в 89-ФЗ:

- тарификация обработки отходов, т.е. на сортировку отходов и их подготовку к утилизации, средства из которого в существующей системе не дойдут до мусоросортировочных предприятий;
- декларировать внедрение раздельного сбора мусора на территории России при отсутствии мер стимулирования селективного накопления отходов с последующей переработкой отходов ни для бизнеса, ни для граждан (путем появления возможности сдавать вторсырье за деньги) [13].

В целом, обновленный вариант ФЗ-89 не выполнил Поручений Президента [21] по стимулированию переработки отходов. Были учтены лишь интересы реператоров, сторонников захоронения ТКО, структур ЖКХ и мусоровывозящих компаний. Первостепенной задачей в сфере управления ТКО является уменьшение количества захораниваемых отходов. Особое внимание проблеме ТКО уделил Президент РФ В.В. Путин, неоднократно высказывавшийся о необходимости соз-

дания «эффективной системы управления ТКО» и разработки сопутствующей стратегии.

В январе 2018 года выполнение Поручений Президента (Пр-2319 от 15.11.2017) реализовалось, «Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов» (далее — Стратегия) [24].

Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 г. предполагает поэтапный перевод отрасли на режим безубыточного функционирования путем прекращения бюджетного дотирования. Это означает необходимость внедрения ресурсосберегающих технологий и сокращения потерь, налаживания персонализированного учета потребляемой энергии, тепла, горячей и холодной воды и образуемых отходов, формирования эффективных подходов к благоустройству территорий и системы обращения с отходами, в том числе с ТКО. Подчеркнем, что стратегией предусматривается создание 70 экотехнопарков, в рамках которых и возможна реализация поставленных целей.

В России насчитывается 85 субъектов РФ, и экотехнопарк должен существовать

Однако стоимость строительства экотехнопарков в десятки раз превышает стоимость строительства полигонов ТКО, при этом по данным отраслевых ассоциаций утилизации отходов в России уже есть готовые мощности по переработке ценных фракций ТКО, но они недогружены ввиду отсутствия инфраструктуры отдельного накопления отходов. Смешанные ТКО при сортировке на современном предприятии позволяют извлечь максимум 8% вторичных материальных ресурсов (по массе), а при отдельном накоплении этот показатель можно довести до 40–50%.

Согласно стратегии, был признан факт того, что отсутствие инфраструктуры отдельного сбора и сортировки отходов в РФ — самый важный барьер, препятствующий формированию полноценной отрасли. Для многих жителей России инфраструктура по селективному сбору отходов по-прежнему остаётся недоступной [16]. Проанализировав целевые показатели, описанные в данной Стратегии, можно прийти к выводу о том, что ее реализация будет способствовать возникновению планомерному социально-экономическому и экологическому эффекту, табл. 1.

Таблица 1

Целевые показатели «Стратегии развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года [16]

Наименование целевого показателя	Фактическое значение	Прогнозное значение				
			2016	2018	2019	2020
Доля утилизированных и обезвреженных отходов, %	59,6	61,6	63,3	65	75	86
Количество созданных экотехнопарков, ед.	-	4	7	12	30	70
Уровень локализации производства в отрасли, %	45	55	70	75	85	90
Вклад отрасли в ВВП РФ, %	0,08	0,08	0,08	0,09	0,1	0,11
Экономия древесины, млн. куб. метров	15,38	-	-	24,5	38	40,5
Экономия потребления лесных ресурсов, млн. единиц деревьев	95,36	-	-	151,9	235,6	251,5
Уровень снижения образования отходов, %	-	-1,9	-1,8	-1,8	-1,8	-3,7

если не в каждом, то по крайней мере в четырех из каждых пяти субъектах РФ — предположительно, в наиболее густонаселенных. Таким образом, очевидно, что создание экотехнопарков должно быть отражено в терсхемах, вместо создания новых полигонов.

Такой подход соответствует базовому принципу управления отходами — известному во всем мире принципу 3R, родоначальником которого была Япония. Он определяет иерархию приоритетов в области обращения с отходами: приоритет снижения объема образования отходов

(Reduce) перед повторным использованием (Reuse) и приоритет повторного использования перед переработкой (Recycle) [6]. Аналогичным образом выстраивает управление отходами и европейская Директива об отходах: предотвращение образования (prevention), подготовка к повторному использованию (preparing for reuse), переработка (recycling), другие способы восстановления, например с получением энергии (other recovery, e.g. energy recovery), и размещение на полигоне (disposal).

Непрозрачная для населения деятельность сторонников мер по организации управления отходами вызывает скептицизм к разного рода проектам, связанным с решением проблемы ТКО. В результате, в начале 2019 года в ряде субъектов РФ сложилась ситуация, когда население справедливо с недоверием относится к «мусорной реформе».

3 февраля 2019 года под лозунгом «Россия не помойка» в 44 субъектах РФ прошли экологические протестные митинги против реформы сферы обращения с отходами. Основные причины недовольства населения:

- необоснованное повышение тарифы на вывоз ТКО;
- строительство новых и расширение старых объектов размещения отходов;
- вывоз ТКО из Москвы в иные регионы (Московская обл., Архангельская обл., Владимирская обл.);
- строительство мусоросжигательных заводов вместо развития инфраструктуры селективного накопления отходов.

Начало реформы показало, что во многих регионах была допущена серьезная ошибка оценки объемов образования отходов. Оказалось, что даже в соседних районах региона должны быть установлены разные нормативы как для населения, так и для юридических лиц. Усредненный норматив однозначно сыграл против перевозчиков. Так как региональный оператор готов оплачивать вывоз отходов только по факту их сдачи, объем которой иногда в 2–3 раза меньше нормативного мусорообразования, то развитие реформы в таких районах вряд ли интересно компании, которая занимается вывозом отходов на указанной территории: ведь расходы на вывоз окажутся гораздо больше предполагаемого дохода. Однозначно,

что данная ситуация должна быть решена в кратчайшие сроки во избежание пробок вывоза запущенной реформы.

Правительство РФ признает, что без отдельного накопления и сортировки отходов проблема с ТКО не будет решена, но при этом по факту в субъектах РФ происходит противоположное—инфраструктура отдельного накопления отходов сокращается, расширяются старые и появляются новые полигоны ТКО и несанкционированные свалки, что наносит колоссальный ущерб природной среде, здоровью населения и экономике РФ в целом.

С 1 января 2019 г. запрещено захоранивать 109 видов отходов производства и потребления, в состав которых входят полезные компоненты, в том числе все те фракции, которые являются источником доходов мусоросортировочных заводов,—пластик, стекло, картон, алюминий и т.п. Отсортированные, они не входят в группу ТКО и трактуются Федеральным классификационным каталогом отходов совершенно иначе, тем самым они находятся вне ведения регионального оператора и вроде бы не должны являться предметом спора о праве собирать их в отдельные контейнеры для РСО с последующей обработкой и переработкой. Но позиция регионального оператора известна: все, что вынесено на контейнерные площадки, которые должны принадлежать региональному оператору, принадлежит региональному оператору. И тут возникает определенный казус: государство, которое заинтересовано в отдельном сборе отходов, не определяет однозначно судьбу отдельно собранных отходов, в частности не определяет, кто имеет право ими распоряжаться, но требует от регионального оператора разобраться с ситуацией в сфере обращения с отходами.

Таким образом, обзор государственных законодательных мер реформирования системы обращения с отходами и их исполнение в 2015–2018 годах позволяет сделать вывод о неготовности Российской Федерации к переходу системы обращения с отходами в соответствии с принципами устойчивого развития. Для перезагрузки реформы обращения с отходами необходимо внесения множества изменений и дополнений в 89-ФЗ, корректировка региональной нормативно-правовой

базы, повторный отбор региональных операторов обращения с отходами, разработка новой системы тарификации, в том числе дифференцированного тарифа при селективном накоплении отходов.

Безусловно, Россия делает первые шаги в реформировании системы обращения с отходами, и выявленные проблемы должны решаться комплексно, начиная с внесения изменений в законодательство и ускорения процесса принятия уже внесенных поправок. Очень важно информировать граждан о реформе, разъяснять и пропагандировать все ее этапы на всех уровнях, начиная с федерального и заканчивая муниципальным уровнем управления, менять сознание граждан, потому что любая реформа начинается с человека.

Литература:

1. Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1994 г. № 236 «О государственной стратегии Российской Федерации по охране окружающей среды и обеспечению устойчивого развития».
2. Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89 — ФЗ «Об отходах производства и потребления».
3. Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».
4. Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 29.12.2014 N458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».
6. Вагин В. С., Шеина С. Г., Чубарова К. В. Принципы и факторы устойчивого развития городских территорий // Интернет-журнал Науковедение. 2015. Т. 7. № 3 (28). С. 9.
7. Вафин Д. Р., Хмельченко Е. Г. Учет мнения граждан при рассмотрении вопроса размещения мусороперерабатывающего предприятия в муниципальном образовании // Вестник университета (Государственный университет управления). 2018. № 3. С. 132–136.
8. Зотов В. Б. Проблемы утилизации твердых бытовых отходов в Российской Федерации и пути их решения // В сборнике: Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики. Материалы первой Всероссийской научно-практической Конференции с международным участием. Редактор А. Н. Гуда. 2016. С. 13–18.
9. Панов А. Б. Загрязнитель не платит // Хозяйство и право. 2012. № 3(422). С. 119–125.
10. Хмельченко Е. Г., Казакова И. Г., Богомолов Ю. Г., Савельев А. Ф., Медовар Ю. А., Юшманов И. О. О влиянии полигона твердых коммунальных отходов на качество подземных вод в Московской и Владимирской областях // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 55–62.
11. Хмельченко Е. Г. Проблемы утилизации твердых коммунальных отходов в Российской Федерации и пути их решения // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 110–114.
12. Хмельченко Е. Г. Твердые бытовые отходы и способы решения проблемы их утилизации в России // В сборнике: ГОСУДАРСТВО, ВЛАСТЬ, УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ: материалы 8-й Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С. 192–195.
13. Госдума поддержала закон об отмене НДС для граждан от сдачи макулатуры (законопроект № 1039273–6 с поправками в статью 217 НК РФ). [Электронный ресурс] — Режим доступа: https://www.gazeta.ru/business/news/2018/03/21/n_11314267.html (дата обращения: 16.12.2018).
14. ГОСТ Р ИСО 26000–2012. Руководство по социальной ответственности. [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/gost-r-iso-26000-2012> (дата обращения: 08.12.2018).
15. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2016 году». [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/ (дата обращения: 11.02.2019).
16. «Гринпис России» рассортировал отходы на душу населения // ИА «Коммерсант.ру». [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://www.kommersant.ru/doc/3535354> (дата обращения: 07.12.2018).
17. Доклад заместителя председателя СПЧ Е. А. Боброва по вопросам обеспечения права населения на охрану здоровья и благоприятную окружающую среду при утилизации отходов потребления. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://president-sovet.ru/members/blogs/post/3255> (дата обращения: 27.01.2019).
18. «Интерактивная карта свалок» проекта ОНФ «Генеральная уборка». [Электронный ресурс]. Режим доступа: www.kartasvalok.ru (дата обращения: 12.01.2019).
19. Официальный сайт Казначейства России. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://roskazna.ru/> (дата обращения: 02.02.2019).
20. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.gks.ru/> (дата обращения: 21.01.2019).
21. Перечень поручений по итогам заседания Госсовета 24 января 2017 года Пр-140ГС п. 1г). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53775> (дата обращения: 11.12.2018).
22. Письмо Министерства строительства и жилищно — коммунального хозяйства РФ от 22 февраля 2017 года № 5554 — АТ / 04 «Об оплате услуг по сбору и вывозу твердых (в том числе крупногабаритных) бытовых отходов». [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_213851/ (дата обращения: 11.12.2018).
23. Проект «Снижение негативного воздействия на окружающую среду посредством ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде и снижения доли захоронения ТКО (Чистая страна)»: реализуется в рамках ГП РФ «Охрана окружающей среды» на 2012–2020 годы (постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326). [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.vniiecology.ru/index.php/natsionalnyj-proekt-chistaya-strana> (дата обращения: 15.01.2019).
24. Стратегия развития промышленности по обработке, утилизации и обезвреживанию отходов производства и потребления на период до 2030 года. Утв. распоряжением Правительства РФ от 25 января 2018 года № 84-р. [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/y8PMkQGZLfbY7jhn6QMruaKofErAowzJ.pdf> (дата обращения: 03.02.2019).
25. Проект стратегии экологической безопасности РФ на период до 2025 года [Электронный ресурс]. — Режим доступа:

<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PNPA&n=10121&req=doc#09420329784638657> (дата обращения: 08.02.2019).

Literature:

1. Decree of the President of the Russian Federation of April 4, 1994 No. 236 "On the state strategy of the Russian Federation on environmental protection and sustainable development".
2. Federal Law of June 24, 1998 No. 89-FZ «On Production and Consumption Wastes».
3. Federal Law of January 10, 2002 No. 7-ФЗ "On Environmental Protection".
4. Federal Law of July 21, 2014 No. 219-ФЗ "On Amendments to the Federal Law "On Environmental Protection" and Certain Legislative Acts of the Russian Federation".
5. Federal Law of December 29, 2014 No. 458-ФЗ "On Amendments to the Federal Law "On Production and Consumption Wastes", Certain Legislative Acts of the Russian Federation and Recognition of Certain Legislative Acts (Provisions of Legislative Acts) of the Russian Federation".
6. Vagin V.S., Sheina S.G., Chubarova K.V. Principles and factors of sustainable development of urban areas // Internet-journal Naukovedenie. 2015. T. 7. № 3 (28). С.9.
7. Vafin D.R., Khmelchenko E.G. Taking into account the opinions of citizens when considering the issue of placement of waste recycling enterprises in the municipality // University Bulletin (State University of Management). 2018. No. 3. S. 132–136.
8. Zotov V.B. Problems of disposal of solid household waste in the Russian Federation and ways to solve them // In the collection: State, Municipal and Corporate Management: Theory and Best Practices Materials of the first All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation. Editor A. N. Good 2016. P. 13–18.
9. Panov A. B. The polluter does not pay // Economy and law. 2012. № 3 (422). 119–125.
10. Khmelchenko E.G., Kazakova I.G., Bogomolov Yu.G., Saveliev A.F., Medovar Yu.A., Yushmanov I.O. On the impact of the solid municipal waste landfill on the quality of groundwater in the Moscow and Vladimir regions // Municipal Academy. 2018. № 3. С.55–62.
11. Khmelchenko E. G. Problems of utilization of municipal solid waste in the Russian Federation and ways to solve them // Municipal Academy. 2018. № 2. P. 110–114.
12. Khmelchenko E. G. Municipal solid waste and ways to solve the problem of their disposal in Russia // In the collection: STATE, POWER, MANAGEMENT AND LAW: HISTORY and MODERNITY: materials of the 8th All-Russian Scientific and Practical Conference. 2017. P. 192–195.
13. The State Duma supported the law on the abolition of personal income tax for citizens from the delivery of waste paper (Bill No. 1039273–6 with amendments to article 217 of the Tax Code of the Russian Federation). [Electronic resource] — Access mode: https://www.gazeta.ru/business/news/2018/03/21/n_11314267.html (access date: 16.12.2018).
14. GOST R ISO 26000–2012. Social Responsibility Guide. [Electronic resource] — Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/gost-r-iso-26000-2012> (access date: 08.12.2018).
15. State report «On the state and environmental protection of the Russian Federation in 2016». [Electronic resource]. — Access mode: http://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_doklady/ (access date: 11.02.2019).
16. Greenpeace Russia sorted waste per capita // Kommersant.ru news agency. [Electronic resource] Access mode: <https://www.kommersant.ru/doc/3535354> (access date: 07.12.2018).
17. Report of the Deputy Chairman of the HRC EA Bobrova on the issues of ensuring the right of the population to the protection of health and a favorable environment when disposing of consumer waste. [Electronic resource]. — Access mode: <http://president-sovet.ru/members/blogs/post/3255> (access date: 01/27/2019).
18. «Interactive landfill map» of the ONT project «General cleaning». [Electronic resource]. Access mode: www.kartasvalok.ru (access date: 12.01.2019).
19. The official website of the Treasury of Russia. [Electronic resource]. — Access mode: <http://roskazna.ru/> (access date: 02.02.2019).
20. Official site of the Federal State Statistics Service. [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.gks.ru/> (access date: 01.01.2019).
21. The list of instructions following the meeting of the State Council on January 24, 2017 Pr-140GS p.1g). [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/53775> (appeal date: 11.12.2018).
22. Letter of the Ministry of Construction and Housing and Communal Services of the Russian Federation of February 22, 2017 No. 5554 — AT / 04 «On payment of services for the collection and removal of solid (including bulky) household waste.» [Electronic resource]. Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_213851/ (access date: 12.12.2018).
23. The project "Reducing the negative impact on the environment through the elimination of objects of accumulated environmental damage and reducing the share of disposal of MSW (Clean Country)": is being implemented within the framework of the GP of the Russian Federation "Environmental Protection" for 2012–2020 (Resolution of the Government of the Russian Federation of April 15 2014 number 326). [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.vniiecolgy.ru/index.php/natsionalnyj-proekt-chistaya-strana> (appeal date: 01/15/2019).
24. The development strategy of the industry for the treatment, recycling and disposal of industrial and consumption waste for the period up to 2030. Approved Order of the Government of the Russian Federation dated January 25, 2018 No. 84-p. [Electronic resource]. — Access mode: <http://static.government.ru/media/files/y8PMkQGZLfY7jhn6QMruaKofErAowzJ.pdf> (access date: 03.02.2019).
25. Draft strategy of environmental safety of the Russian Federation for the period up to 2025 [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?base=PNPA&n=10121&req=doc#09420329784638657> (access date: 08.02.2019).

Управленческий мониторинг в практике функционирования муниципальных образований (проблемный обзор и предложения по их решению)

Managerial monitoring in the operational practices of municipal entities (subject to the review and proposals for their solution)



Черкасова Марина Александровна
Доктор философских наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Государственный университет управления
Msk-1972@mail.ru

Cherkasova Marina Aleksandrovna
Doctor of Philosophical Sciences, professor,
Department of state and municipal governance of
State University of Management (Moscow)
Msk-1972@mail.ru

Аннотация. В статье предпринимается попытка обоснования тезиса о необходимости интеграции управленческого мониторинга в процесс управления на муниципальном уровне. Дается сущностное определение содержания понятия управленческий мониторинг. Обосновывается необходимость системного подхода к управленческому мониторингу. Сделан вывод о формальном восприятии мониторинга и его причинах. Предложены мероприятия по повышению эффективности применения управленческого мониторинга.

Ключевые слова: муниципальное управление, управленческий мониторинг, системный подход, эффективность управления.

Annotation. The article attempts to substantiate the thesis of the need to integrate management monitoring in the management process at the municipal level. The essential definition of the concept of management monitoring is given. The necessity of a systematic approach to management monitoring is substantiated. The conclusion is made about the formal perception of monitoring and its causes. Measures to improve the efficiency of management monitoring are proposed.

Keywords: municipal administration, managerial monitoring, systematic approach, management efficiency.

Сложившаяся к настоящему времени, система муниципального управления в России все еще далека от совершенства. По рейтингу международной конкурентоспособности «качество государственных институтов» Россия в начале 21 века находилась в девятом десятке [12].

По-прежнему слабой в системе государственного управления остается подсистема местного самоуправления. Необходимость рационализации социального управления на всех уровнях обусловлена не только динамичным развитием общества, но и потребностью в совершенствовании деятельности муниципальных образований (МО). Этого можно достичь созданием достоверной и достаточной базы социальной информации. Практика показывает, что из-за недостаточности информационной базы многие решения, принимаемые на федеральном уровне, не всегда реализуются в МО. Возрастающая роль муниципального управления в развитии местных сообществ требует формирования эффективной системы управления, как особой функции общественного труда, возникающей из необходимости организации совместной деятельности людей, существования и развития общества. Это возможно при адекватной оценке социальной и экономической ситуации, перспектив развития МО, его значимости в региональном и всероссийском окружении. Решать такие задачи возможно лишь при наличии достаточной информации, которая будет системной, достоверной, комплексной и, что очень важно, своевременной. Источником такой информации может и должен стать управленческий мониторинг.

- Важное значение управленческого мониторинга для местного самоуправления заключается в наборе выполняемых их функций, таких как:

- наблюдение за состоянием МО по установленным системой мониторинга индикаторам;

- определение степени расхождения в значениях полученных и предусмотренных показателей о деятельности МО;

- диагностика состояния МО с целью выявления проблем в управлении, определение причин отклонения или ухудшения в развитии МО, формирования предложений о возможности разрешения сложившейся ситуации;

- разработка оперативных управлен-

ческих решений по своевременной нормализации деятельности МО в соответствии с плановыми показателями и стратегическими целями;

- возможность осуществления регулярной текущей корректировки целей и показателей развития МО при возникновении необходимости.

Чтобы эффективно применять управленческий мониторинг при решении практических задач МО, необходимо понимать его сущностное содержание. Э.Н. Рычихина в своём диссертационном исследовании дает следующее определение управленческому мониторингу: «Мониторинг представляет собой специально организованное, целенаправленное и систематическое наблюдение за состоянием элементов, явлений, процессов и взаимодействий с целью их оценки, контроля или прогноза. Систематичность мониторинга означает, что он представляет собой постоянно действующий информационный процесс» [11].

Учитывая современные задачи управления изучению социально-экономического положения МО будет соответствовать управленческий мониторинг, основой которого является стратегический анализ. Результаты такого мониторинга могут служить основой планирования дальнейшего развития МО. По мнению Ю.В. Якишина обеспечить органы управления МО полной, своевременной и достоверной информацией, содержащей сведения о происходящих процессах на его территории, в состоянии социально-экономический мониторинг. Такой мониторинг способствует принятию решений, ослабляющих негативные тенденции и поддерживающих позитивные. Он представляет «систему наблюдения, оценки, анализа, прогноза экономической и социальной обстановки складывающейся на территории МО» [15].

Однако не всегда руководители муниципалитетов и муниципальные служащие в достаточной степени владеют навыками работы в области управленческого мониторинга. Иногда им недостаточно знаний, для решения управленческих задач «с позиций современных теоретических и практических достижений социального управления» [10].

Неподготовленность к внедрению и использованию управленческого мониторинга самих руководителей муниципалитетов является главным препятствием на пути его

широкого применения. По результатам исследований Л.Г. Рогозиной, Э.Н. Рычиной, Л.Н. Албастовой и других авторов в числе проблем, возникающих при организации и проведении мониторинга в большей степени руководителей муниципальных образований волнуют: «отсутствие кадрового обеспечения для создания и внедрение в практику управления мониторинга (27%) и отсутствие методики проведения мониторинга (18%)» [1].

Чтобы организовать успешную деятельность любого органа власти необходимо знать особенности управленческого труда, его организацию, содержание и функции, законы и принципы, методы и технологии. От умения руководителей и служащих органов местного самоуправления применять эти знания на практике зависит успешность развития местных территорий. МО отличаются друг от друга по многим показателям: по стоящим перед их руководством задачам; количеству муниципальных служащих; размеру муниципалитета. С ростом самостоятельности МО их руководителям важно уметь решать возникающие проблемы не только оптимально и быстро, но и эффективно. Уметь правильно и своевременно реагировать на вызовы внешней среды. Выполнение этих условий возможно при введении мониторинга в процесс управления.

Необходимость такого действия объясняется следующим:

- не решена окончательно проблема обеспечения муниципалитета необходимой информацией;
- система государственной и региональной статистики не всегда учитывает запросы МО.

Это обстоятельство требует от местных органов власти «постоянной, адекватной оценки текущих изменений, происходящих в окружающей их среде, максимизации использования внутренних ресурсов и разработки эффективных мероприятий по стратегическому развитию своих территорий» [5].

Административная реформа, начатая в России с целью превратить муниципальное управление в эффективный механизм формирования демократического социально-ориентированного государства, за эталон преобразований предлагала опыт административного реформирования зарубежных стран, в которых «активно применяются принципы, методы и технологии

управления, апробированные и зарекомендовавшие себя в бизнесе» [1].

Многие авторы различных научных направлений в своих исследованиях отмечают универсальность мониторинга. Л.С. Леонтьева и В.А. Кротов считают, что «мониторинг является одной из таких технологий, которую можно применить для организации процесса управления стратегией любой социально-экономической системы: региона, муниципального образования, предприятия» [1].

Приступая к управленческой деятельности, каждый руководитель МО обязан знать категории науки управления и руководствоваться приобретенными или накопленными знаниями в этой сфере. Знание особенностей управленческого труда как вида деятельности обеспечит успешное функционирование муниципального органа власти. Руководители, муниципальные служащие, ведущие специалисты МО, владеющие теоретическими знаниями и практическим опытом управления социальной системой смогут принимать управленческие решения, способствующие достижению всех сформулированных целей её развития. Ведь «успешное развитие региона во многом зависит не только от условий функционирования социальных систем, но и от умения местных властей принимать оптимальные решения и обеспечивать их выполнение» [14].

Несмотря на значительное внимание, которое уделяется государством подготовке муниципальных гражданских служащих «три поколения образовательных стандартов по анализируемому направлению так однозначно и не сформулировали получаемую профессию, а лишь указали на наличие общекультурных, общепрофессиональных и профессиональных компетенций» [4].

На сегодняшний день, научная полемика по целому ряду проблем муниципального управления не привела к единству взглядов. Практика показывает, что неумелое применение управленческого мониторинга в местном самоуправлении, методологические ошибки, допускаемые при использовании его результатов, часто приводят к нежелательным последствиям:

- эффект от использования результатов мониторинга значительно ниже затрат на его проведение;
- результаты проведенного мониторинга

га нередко приводят к ошибочным оценкам и выводам;

- иногда результаты мониторинга не соответствуют практическим задачам, стоящим перед муниципалитетами, поэтому руководитель и специалисты муниципального образования не могут с ними работать.

В сложившихся условиях развития и функционирования МО совершенно недостаточно традиционного набора инструментов муниципального управления. Для решения поставленных задач необходимо использование технологий управления эффективно применяемых в коммерческом секторе. Понимая под управленческим мониторингом процесс анализа ситуации не только в МО, но и в окружающей его внешней среде мы имеем возможность фиксировать состояние и оценивать основные параметры объекта управления. Данные мониторинга позволят «оптимизировать» процесс управления МО.

«Одной из сложных проблем в муниципальном управлении, как свидетельствует российская социальная практика, и подтверждают научные исследования, остается разработка рациональных управленческих решений»

Этим обстоятельством продиктована необходимость «развития системы мониторинга», что существенно оптимизирует принятие органами МО управленческих решений, рационализирует использование инновационных технологий для разрешения и регулирования социальных проблем, снижение уровня социальных рисков. Анализируя научные труды российских исследователей, можно сделать вывод, что на сегодняшний день накоплен определенный массив результатов изучения различных аспектов применения мониторинга в управленческой системе МО. Как социальный феномен в местном самоуправлении, мониторинг изучали такие авторы-исследователи как: Ю.С. Зайцева—мониторинг социально-экономического развития городов, как муниципальных образований [3]; Л.Г. Rogozina—мониторинг реформ местного самоуправления [9]; Э.Н. Рычихина—мониторинг в системе социального управления муниципальным образованием [10]; О.И. Радина, Н.П. Кетова—мониторинг социально-экономического развития региона [10] и другие.

Обоснованное формулирование проблемы даёт возможность признание не-

обходимости проведения мониторинга с целью сбора информации о состоянии внешней среды, для построения прогнозной модели развития МО; с целью формирования и отслеживания выполнения муниципальных программ, для налаживания взаимодействия между различными МО. Являясь необходимой функцией управления МО, управленческий мониторинг выступает связующим звеном в системе управления объединяя управляющую и управляемую подсистемы, обеспечивая ко всему прочему выполнение общих и специфических функций. Для успешного применения управленческого мониторинга в МО необходимо решить ряд проблем:

- устранить отставание в корректировке нормативно-правовой базы РФ от потребностей муниципального управления по созданию системы мониторинга;
- скорректировать количество наблюдаемых статистических показателей с количеством необходимых показателей в местном самоуправлении;
- повысить компетентность, как муниципальных служащих, так и руководителей МО в области мониторинга;
- сформировать из состава служащих МО подразделение по реализации результатов мониторинга как составной части информационной системы муниципального управления.

«Главным фактором создания управленческого мониторинга в МО выступают стратегические цели управления, определяющие необходимость формирования системы мониторинга МО в целом, для разработки и принятия сбалансированных управленческих решений» [13].

Необходимо отметить, что на сегодняшний день все еще отсутствует единое мнение об основных задачах мониторинга в управлении МО. До сих пор не выработано единого подхода к его понятию, даже, несмотря на то, что мониторинг давно стал составной частью управления. Недостаточно разработаны проблемы использования мониторинга в социальном управлении. Нет четкости в определении его целей и задач. Отсутствует система мониторинговых исследований. Реализация и распространение полученной информации не налажены. Нет системности в сборе данных. Отсутствует единый подход к понятию критерий мониторинга. Все это привело к тому, что до сих пор отсутствуют в практическом

использовании удобные методики анализа данных мониторинга, создавая трудности в управлении МО. А ведь «именно на региональном и местном уровнях управления зачастую сосредоточены механизмы реализации мер, применяемых федеральным правительством» [7].

Большинством ученых мониторинг понимается как система, задачами которой являются: постоянный сбор и анализ необходимой статистической информации о социально-экономической ситуации у МО и окружающей его среде; опросы населения; диагностика состояния и тенденции развития; оценка конкретных муниципальных проблем. Такое понимание мониторинга в условиях значительного разнообразия ситуаций и проблем МО, требует серьезного научно-методического сопровождения.

Таким образом:

- для принятия эффективных и своевременных управленческих решений с учетом постоянных изменений внешней среды, необходимо активней внедрять мониторинг в процессы управления МО;
- для достижения наибольшего эффекта от мониторинга, необходимо использовать максимальное количество показателей основных элементов МО и его подсистем с длительным периодом сбора данных;
- управляющим органом, муниципалитетом в своей структуре желательно создать подразделение, отвечающее за системность проведения и использование результатов управленческого мониторинга;
- более требовательно подходить к формированию кадрового обеспечения муниципального управления.

Литература:

Literature:

1. Албастова Л. Н. Теория управления как методология управления органом власти. // Государственное и муниципальное управление. 2009. № 1.
2. Долгополов Л. Г. Итоги мониторинга результатов реализации реформ местного самоуправления осуществленного Институтом экономики города // Вопросы местного самоуправления. 2010. № 4.
3. Зайцева Ю. С. Городской барометр: система мониторинга социально-экономического развития муниципальных образований. — М.: Фонд «Институт экономики города». 2007.
4. Зотов В. Б. Проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для системы государственного и муниципального управления // Информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2017 г. № 3.
5. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». — 2018 г. № 1.
6. Леонтьева Л. Г., Кротов В. А. Стратегически ориентированное управление муниципальным образованием. Ярославль: ООО «Аверс ПЛЮС». 2007.
7. Милькина И. В. Управление инновационным развитием муниципальных образований. Автореферат диссертации на соискание ученой степени: кандидат экономических наук. — М.: 2006.
8. Радина О. И., Кетова Н. П. Мониторинг социально-экономического развития региона: на примере рынка бытовых услуг. Ростов-н/д.: Изд-во АПСН СКНЦ ВШ, 2005.
9. Рогозина Л. В. Итоги мониторинга результатов реализации реформ местного самоуправления осуществленного Институтом экономики города // Вопросы местного самоуправления. 2010. № 4.
10. Рычихина Э. Н. Необходимость подготовки муниципальных служащих в области управленческого мониторинга // Высшее образование сегодня. 2009. № 9.
11. Рычихина Э. Н. Роль мониторинга в формировании перспективного плана социально-экономического развития муниципального образования // Региональная экономика и управления. 2008. № 1 (13).
12. Созинов В. А. Развитие управления в исполнительной власти субъекта федерации: иерархия или гетерархия? // Менеджмент в России и за рубежом. 2006. № 4.
13. Сурмай З. А. Сущность и необходимость управленческого мониторинга регионов на современном этапе развития РФ // Экономическая наука и практика. Чита. 2012.
14. Черкасова М. А. Совершенствование муниципального управления — важный фактор эффективного функционирования социальной системы // Информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2018 г. № 4.
15. Якишин Ю. В. Социально-экономический мониторинг как инструмент информационно-аналитического обеспечения управления структурой перестройки экономики города. // Проблемы современной экономики. 2011. № 2(30).
1. Albertov L. N. Control theory as the methodology of the management authority. // State and municipal administration. 2009. No. 1.
2. Dolgopolov L. G. results of monitoring the results of implementation of reforms of local self-government carried out by the Institute of Economics of the city. 2010. No. 4.
3. Zaitseva Yu. S. barometer: monitoring system of socio-economic development of municipalities. — M.: Fund «Institute of city Economics». 2007.
4. Zotov, V. B. the problems of motivation of training and retraining of personnel for the system of state and municipal management. Information and analytical journal «Municipal Academy». 2017. No. 3.
5. Zotov V. B. Strategic planning in the system of local self-government (review and recommendations) / Information-analytical journal «Municipal Academy». — 2018g. No. 1.
6. Leontiev L. G., Krotov V., Strategically oriented management of municipal education. Yaroslavl: LLC «AVERS PLUS». 2007.
7. Milkina I. V. management of innovative development of municipalities. Thesis abstract for the degree: candidate of economic Sciences. — M.: 2006.
8. Radina O. I., Ketova N. P. Monitoring of social and economic development of the region: on the example of the market of household services. Rostov/d: Izd-vo sknts VSH APSN, 2005.
9. Rogozina L. V. results of monitoring the results of implementation of reforms of local self-government carried out by the Institute of Economics of the city // Issues of local self-government. 2010. No. 4.
10. Ricaine E. N. The need for training of municipal employees in the field of management monitoring // Higher education today. 2009. No. 9.
11. Rychikhina E. N. The role of monitoring in the formation of a long-term plan of socio-economic development of the municipality // Regional economy and management. 2008. № 1 (13).
12. Sozinov V. development of management in the Executive branch of the subject of Federation: hierarchy or heterarchy? // Management in Russia and abroad. 2006. No. 4.
13. Surnay Z. the essence and the need for management monitoring of regions at the present stage of development of the Russian Federation // Economic science and practice. Chita. 2012.
14. Cherkasova M. A. Municipal management — an important factor in the effective functioning of the social system // information-analytical journal «Municipal Academy». 2018. No. 4.
15. Akishin Y. V. Social and economic monitoring as a tool of information and analytical support of the management structure adjustment of the city's economy. // Problems of modern economy. 2011. № 2 (30).

Социальное проектирование как метод формирования социальной и экологической ответственности при подготовке управленческих кадров

Social design as a method of formation of social and environmental responsibility in the preparation of management personnel



Кирнарская Светлана Викторовна,
к.б.н, к.п.н, доцент кафедры управления
природопользованием и охраны окружающей среды ИГС
РАНХиГС при Президенте РФ
Москва, Россия,
sv.kimarskaya@migsu.ru

Kimarskaya S.V.
K. B. n, Ph. D., associate Professor of management
environmental management and environmental protection of IGS
Ranepa under the President of the Russian Federation
Moscow, Russia



Анфимова Анна Юльевна,
к.э.н., доцент кафедры государственного
и муниципального управления
АНО ВО Московский международный университет
Москва, Россия
ladyannstyle@mail.ru

Anfimova A.YU.
Ph. D., associate Professor of the Department of state
and municipal management
ANO IN Moscow international University
Moscow, Russia

Аннотация: целью исследования является формирование социальной и экологической ответственности, как необходимого компонента подготовки управленческих кадров в государственной службе. Задача исследования — совершенствование образовательного процесса подготовки руководителей государственной и муниципальной службы. По мнению авторов, необходимо внедрение обязательного социального проектирования, как метода формирования этических норм поведения. Предложенные авторами направления обучения могут найти практическое применение в подготовке современных управленческих кадров.

Ключевые слова: социальный проект, цифровая экономика, человеческий капитал, социальная ответственность, экологическая ответственность, подготовка управленческих кадров.

Annotation: the aim of the study is to form social and environmental responsibility as a necessary component of management training in the public service. The aim of the research is to improve the educational process of training of heads of state and municipal service. According to the authors, it is necessary to introduce mandatory social design as a method of forming ethical norms of behavior. The directions of training offered by the authors can find practical application in the training of modern management personnel.

Keyword: social project, digital economy, human capital, social responsibility, environmental responsibility, management training.

Наша активная деятельность по развитию России ставит перед обществом, сферой образования и будущими управленцами серьезные задачи по социально-экономической и экологической безопасности государства, да и планеты в целом [1]. От общества требуется серьезная рефлексия по поводу человеческого бытия и ответственности за его действия. С одной стороны, цифровизация экономики, новейшие достижения генетики, искусственный интеллект дают неограниченные возможности развития и улучшения жизни общества. С другой, необратимой реальностью становится сплав свободы и некоей информационной дисциплины, которая в виртуальном пространстве и в обычной жизни задает и диктует свои правила. Человек, вышедший из природы и создавший техносферу, бездумно разрушает эту природу, губительно сужая пригодное для жизни биосферное пространство, при этом значительно расширяя информационное виртуальное пространство.

Социальная реальность сегодня давит на человека с такой силой, что нужна определенная степень мужества, чтобы выдержать испытание на прочность. Навязываются стереотипы поведения, схемы мышления, внедряются алгоритмы действия. Виртуальное и реальное пространство забито массовыми призывами: «Купи, требуй, возьми, выбери, решайся и т.д.» И в этих жестких условиях человеку очень трудно сопротивляться этическому, эстетическому, экономическому насилию со стороны коммуникативного общества. Реальный отрыв от природы происходит на наших глазах. И возможным средством от необратимости этого процесса может стать формирование социальной и экологической ответственности у всех слоев населения, и, в первую очередь, у молодых управленцев. Зрелая идентичность может возникнуть только на основе осмысления отношений субъекта с историей, природой, другими явлениями и событиями действительности. С изменением общей расстановки сил на глобальном уровне неизбежно трансформируются и сложившиеся структуры политико-культурной идентичности [2].

В ранее опубликованных статьях авторы уже отмечали, что механизм, основанный на подражании, или копировании,

не приобретается, а является генетически детерминированным механизмом приспособления организма к окружающей среде. Вылупившийся птенец не может не подражать птицам-сородичам. То, что свойственно организмам, обладающим довольно примитивными формами психики, свойственно в равной степени и человеку [1]. Идентификация лежит в основе человеческой культуры. «Окультуривание» и образование человека—это процесс его слияния с некоторым социальным кругом. «Если мы хотим поднять уровень самосознания и организации всей человеческой системы в целом, добиться и внутренней устойчивости и гармонического... сосуществования с природой, то целью нашей должны стать глубокая культурная эволюция и коренное улучшение качеств и способностей всего человеческого сообщества» [3]. Быть культурным и ответственным—означает быть социализированным должным образом. И здесь процесс формирования социально-экологической ответственности является одним из базовых для повышения уровня человеческого капитала.

Объединение социальной ответственности с ростом экономического потребления—процедура сложная. Производство материальных благ не терпит альтруизма, социально-экологическая ответственность—это всегда увеличение себестоимости любой продукции, даже в инновационной экономике. Но именно человеческий капитал и его развитие есть залог противостояния психологии безмерного «сверхпотребления» и разрушения социума в погоне за наживой.

«Некоторые экономические вузы столицы уже используют и развивают комплексные подходы для образования управленцев в сфере экономики, дополняя вопросы изучения собственно экономических категорий, категориями экогуманистических ценностей, направленных на формирование и успешную реализацию человеческого капитала» [4, с. 134].

Авторы статьи и студенты ИГСУ РАН-ХиГС при Президенте РФ (специальность «экономика») на протяжении последних пяти лет проводили исследования на тему ценностных установок, потребностей и приоритетов современной молодежи в рамках изучения нескольких учебных курсов, среди которых были социология,

социология управления, экология, безопасность жизнедеятельности и саморазвитие личности. Эти исследования, проводимые в форме социологических опросов, выявили несколько интересных и позитивных тенденций.

Выясняя, как тратят студенты свое свободное время, молодые исследователи получили неожиданно высокий результат по проведению досуга в форме волонтерства (23% респондентов). Дань современному информационному миру— видеоигры, интернет-коммуникации, блоггерство—занимала около трети ответов. Причем, у волонтеров было выявлено три основных направления деятельности: экологическое; помощь детям из детских домов и спецприемников; помощь людям с ограниченными возможностями.

По мнению авторов, это может быть результатом целенаправленной работы, когда формируется новая экологическая культура, социальная ответственность общества, этика, предполагающая нравственное развитие человека, и экономика, ориентированная на проблемы социума. Если рассматривать экономику как щадящий способ освоения среды, ориентацию не на максимизацию прибыли, а на человека, то задатки такого сценария развития в сознании общества уже существуют.

Трансформация этики молодых управленцев, изучающих «цифровую экономику» происходит под воздействием целого комплекса дисциплин гуманитарного цикла. «Формируя верное миропонимание, мы создаем правильные жизненные цели и мотивируем человека к деятельности, не нарушающей его гармоничное существование на планете. Нравственная мотивация и здоровье как некая интегральная характеристика, всегда связанная с морально-нравственными предпочтениями, образованием и верой, эколого-культурными доминантами в развитии устойчивой инновационной экономики становится показателем того, насколько верно выбрано направление на «гармонизацию будущего» [4, с. 135].

Для образовательных процессов в высшей школе важно уметь выделить наиболее эффективные формы и методы формирования личности управленцев. По мнению авторов, необходимо внедрение обязательного социального проектирова-

ния, как метода формирования этических норм поведения.

По одному из определений, социальный проект—это сконструированное инициатором проекта нововведение, целью которого является создание, модернизация или поддержание в изменившейся среде материальной или духовной ценности. По другому определению—это программа и алгоритм реальных действий для успешного решения назревшей проблемы. Оба определения мотивируют и направляют знания и силы студентов на создание новой общественной реальности, а значит и формирование нового управленческого подхода на разных уровнях управления для гармонизации жизни социума.

Усвоение социального опыта, интериоризация, готовит молодых управленцев к вызовам современного мира и позволяет адаптировать знания к «прозе жизни». Например, в рамках изучения курсов «Безопасности жизнедеятельности», «Социологии», «Социологии управления» в ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ доктором биологических наук Павловой С.А. разрабатывается интегральный проект, который направлен на выявление причин, источников опасности, тенденций развития социальной напряженности в регионах РФ [5]. В рамках проекта, его участники смогут провести (и уже проводят) анализ ситуации и предложить комплекс мероприятий по стабилизации ситуации. Студенты анализируют факторы социальной напряженности, риски, связанные с безработицей, уровнем и спецификой заболеваемости населения, причинами смертности по возрастным группам населения, уровнем криминализации общества, проблемами возрастных групп населения. Оценки рисков направлены на разработку справочной аналитической информации по регионам. Заказчиками этой информации станут различные регионы и субъекты РФ.

Другим интересным социальным опытом стал проект, предложенный самими студентами на территории управы Черемушки. Студент академии, член одной из молодежных организаций Москвы, после изучения раздела по экологической безопасности, совместно с управой района организовал отдельный сбор мусора на подведомственной территории, но не ограничился этим, а обратился к пре-

подавателю курса в РАНХиГС для проведения мастер-класса среди младших и средних школьников по занимательной экологии. Нами были проведены презентации и блиц-тренинги, где в игровой форме дети получили знания по экологии и отработали практические навыки по сортировке мусора. Отрадно сознавать, что молодой управленец, проявив инициативу

снизу, позаботился и об экологическом просвещении школьников, понимая его социальную важность.

Все проведённые авторами исследования подтверждают актуальность данной методики и её перспективность в образовательном процессе при подготовке современных управленческих кадров.

Литература:

Literature:

1. Кирнарская С. В. Эколого-культурная составляющая социально-экономической безопасности России//Российское государство и социально-экономические вызовы современности. — М., Сб. статей международной научно-практической конференции ИГСУ РАНХиГС, 2015, Т. 2, с. 347–352.
2. Preston P.W. Political / cultural ultnnty: Citizens and nations in global era. — L. etc.: Sage Publ., 1997. — X, 198 p.
3. Печчеи А. Человеческие качества. — М.: 1980, с. 182.
4. Кирнарская С. В., Анфимова А. Ю. Инновационная экономика: человеческий капитал и новые аспекты образования//Муниципальная Академия № 4/2018, с. 132–136.
5. Павлова С. А., Магдеева К. Р., Чибисова А. М., Павлов И. Е. Современные реалии развития науки и образования в России//Международный научно-исследовательский журнал, 11(53) /2016, часть I, с. 125–128, (Екатеринбург).
6. Зотов В. Б. Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих. // Муниципальная Академия № 4/2018, с. 30–37.
7. Зотов В. Б. Проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления. / Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 12–18.
8. Анфимова А. Ю., Кирнарская С. В. Основные направления подготовки управленческих кадров для развития «зеленой» экономики в России // Муниципальная Академия № 2/2018, с. 120–123.
9. Кирнарская С. В. Экологические основы подготовки управленческих кадров в рамках реализации новой стратегии экологической безопасности М. Природообустройство, 2017.Т.5, С. 103–107.
10. Голованов В. И., Латыпов Н. А., Поповский Ю. Н. Принципы формирования умных городов в России. Экономические аспекты технологического развития современной промышленности 10/2017 / Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, № 10, 2017. С. 100–104
1. Kirnarskaya S. V. Ecological and cultural component of socio-economic security of Russia//the Russian state and socio-economic challenges of our time. — M., Sat. articles of the INTERNATIONAL scientific-practical conference of ISU Ranepa, 2015, Vol. 2, pp. 347–352.
2. Preston, P.W. Political / cultural ultnnty: Citizens and nations in a global era. — Etc.: Sage Publ., 1997. — X, 198 p.
3. Peccei A. Human qualities. — M.: 1980, p. 182.
4. Kirnarskaya S. V., anfimova S. V. innovative economy: human capital And new aspects of education / / Municipal Academy № 4/2018, p. 132–136.
5. Pavlova, S. A., Magdeeva, K. R., Chibisova, A. M., Pavlov, I. E. modern realities of science and education development in Russia//international research journal, 11(53) /2016, part I, 125–128, (Yekaterinburg).
6. Zotov V. strategic objectives of training of state and municipal employees. // Municipal Academy № 4/2018, p. 30–37.
7. Zotov V. B. Problems of training of personnel of state and municipal administration. / State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and prospects of development collection of scientific works of teachers, postgraduates and students of the Department of state and municipal management. Moscow, 2017. P. 12–18.
8. Anfimova A. Yu., Kirnarskaya S. V. the Main directions of management training for the development of the green economy in Russia. Municipal Academy № 2/2018, p. 120–123.
9. Kirnarskaya S. V. Ecological basis of management training within the framework of the implementation of the new strategy of environmental security M. environmental engineering, 2017. Vol. 5, Pp. 103–107.
10. Golovanov V. I., Latypov N. A. Popovsky J. N. Principles of formation of smart cities in Russia. Economic aspects of technological development of modern industry 10/2017 / Proceedings of the International scientific-practical conference. Moscow, № 10, 2017. С. 100–104

Дефицит инноваций: новая модель диалектики в рамках старого инновационного императива

Lack of innovation: a new model of dialectics within the old innovation imperative



Матризаев Бахадыр Джуманиязович,
к.э.н., доцент департамента «Экономической теории» Финансового
университета при Правительстве РФ, Москва, Российская Федерация,
125993, Москва, Ленинградский проспект, 49

Matrizayev Bahadyr Jumaniyazovich,
PhD in Economics, Associate Professor, Department of Economic Theory,
the Financial University under the Government of the RF, Moscow, Russian
Federation, 125993, Moscow, Leningradskiy prospect, 49

Аннотация. Поскольку инновации становятся главным императивом макроэкономической политики в государственном и муниципальном управлении во всем современном мире, проявляется возрастающая тенденция к обособлению политики связанной с проблемами инноваций. Эта логика говорит о том, что современные социально-экономические системы стали не в состоянии решать грандиозные социальные задачи и обеспечивать экономическую конкурентоспособность, поскольку наши общества, институты, научная деятельность или индивидуальные предрасположенности, как считают некоторые исследователи, недостаточно ориентированы на инновации. В данном исследовании мы анализируем эту так называемую модель “дефицита инноваций”, в которой недостаток инноваций обычно называют главным препятствием на пути социального прогресса. Проводя параллели в исследовании с концепцией дефицита общественного понимания науки, широко известной в мировой научной среде под термином “public understanding of science” (PUS), мы разработаем теоретическую основу, которая отражает динамику и нормативные аспекты формирования дефицита. При этом мы выделим пять основных аспектов: диагностика проблемы, средства правовой защиты, роль экспертизы, подразумеваемые социальные правила и измерение успеха. Мы подчеркиваем, что внимание к этому дефициту, структурирующему инновации, важно, потому что это существенная часть того механизма, как инновации преобразуют общества в XXI веке: не только через новые технологические возможности или экономический рост, но и через формирование общественного дискурса, сужение вариантов государственной политики и легитимизацию крупных институциональных вмешательств. Подразумеваемые про-инновационные предпочтения, как правило, маргинализируют другие обоснования, ценности и социальные функции, которые явно не склонны к инновациям. Опыт истории “дефицита общественного понимания науки” свидетельствует о том, что без целенаправленных усилий по преобразованию инновационной политики в более демократическое, инклюзивное и явно государственное политическое поле, нынешняя логика дефицита и ее технократический подтекст чреваты серьезными социальными и экономическими потрясениями.

Ключевые слова. Инновационная политика, модель “дефицита инноваций”, инновационный императив, диагностика дефицита инноваций.

Abstract. Since innovation is becoming the main imperative of macroeconomic policy in public and municipal administration throughout the modern world, there is a growing tendency to isolate policy related to the problems of innovation. This logic suggests that modern socio-economic systems have become unable to meet ambitious social challenges and ensure economic competitiveness, because our societies, institutions, scientific activities or individual predispositions, according to some researchers, are not sufficiently focused on innovation. In this study, we analyze this so-called “innovation deficit” model, in which the lack of innovation is usually referred to as the main obstacle to social progress. Drawing Parallels in the study with the concept of the deficit of social understanding of science, widely known in the world scientific community under the term “public understanding of science” (PUS), we will develop a theoretical framework that reflects the dynamics and regulatory aspects of the formation of the deficit. In doing so, we will highlight five main aspects: problem diagnosis, remedies, the role of expertise, implied social rules, and the measurement of success. We emphasize that attention to this deficit, which structures innovation, is important because it is an essential part of the mechanism by which innovation transforms societies in the twenty-first century: not only through new technological opportunities or economic growth, but also through the formation of public discourse, the narrowing of public policy options, and the legitimization of major institutional interventions. The implied Pro-innovation preference, as a rule, marginalizing other justifications, values and social functions, which are clearly not prone to innovation. The experience of the history of the “lack of public understanding of science” shows that without targeted efforts to transform innovation policy into a more democratic, inclusive and clearly state political field, the current logic of the deficit and its technocratic implication are fraught with serious social and economic shocks.

Keywords. Innovation policy, the model “deficit of innovation,” the innovation imperative, the diagnosis of the current lack of innovation

1. Введение. Формирование государственной экономической политики в эпоху инноваций

Общеизвестно, что сегодня инновации стали главным лейтмотивом формирования экономической политики и институционального развития в системе государственного и муниципального управления [1, стр. 18–28]. Свидетельством этого является тот факт, что Европейская комиссия присвоила напутствующее название одноименному континенту “Инновационным Союзом”, при этом задав тон Европейскому самовосприятию в новом тысячелетии [4, стр. 70–74]. В настоящее время мы видим, как во всем мире стремительно создаются министерства и агентства по инновациям, или как минимум инновационные проекты составляют львиную долю существующих правительственных портфелей, разрабатывающих бесчисленные стратегии и отчеты. Исследовательские университеты—в прошлом, часто остававшиеся неприступными «иворскими башнями»—в 21-м веке обречены миссией, прежде всего, как “инновационные двигатели” с весьма серьезными условиями для их внутренней организации, финансирования и оценки. Вундеркинды и технологические предприниматели вышли из контркультурных границ общества в общественное и экономическое русло, часто служа образцом для подражания для сегодняшнего молодого поколения.

Как уже было нами отмечено выше, с ростом повсеместности призыв к инновациям все чаще принимает форму “императива инноваций” во всех странах и секторах. В своей “инновационной стратегии” Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) отмечает, что “поскольку никакие отдельные инструменты не содержат ответов, инновации являются ключевым компонентом любых усилий по повышению качества жизни людей. Это [...] необходимо для решения некоторых наиболее насущных проблем общества, таких как изменение климата, здравоохранение и борьба с бедностью” [8, стр. 54–57]. В то же самое время, Европейская комиссия объявила “чрезвычайную инновационную ситуацию», ввиду того, что Европа ежегодно тратит на исследования и разработки (НИОКР) на 0,8% ВВП меньше, чем США, и на 1,5% меньше, чем Япония. Тысячи европейских лучших исследователей и инноваторов иммигрируют в страны, где условия являются более благоприятными” [8, стр. 70–74]. Напомним, что в 2011 году, в своей стратегии Американские Инновации,

Барак Обама также провозгласил, что “будущий экономический рост и международная конкурентоспособность Америки зависят от нашей способности к инновациям. [...] Чтобы выиграть будущее, мы должны опередить инновации, перевоспитать и перестроить остальной мир” [15, стр. 11–18].

Как мы видим, этот “инновационный императив” что-то изменил в том, как общества стали привносить концепцию инноваций в политику государственного и муниципального управления: ранее главным образом инновации оставались лишь аналитической категорией, используемые для объяснения технологических изменений и экономического роста, теперь же инновации стали обрамляющим устройством—своего рода диагностическим объективом—через который правительства стали рассматривать проблемы инноваций как политической проблемой. Сложные социальные проблемы, которые десять лет назад могли быть сформулированы по-другому—от низкого уровня грамотности до вялого экономического роста, растущего неравенства, ожирения, заторов на дорогах, экологической деградации, вплоть до изменения климата,—сегодня требуют решений, ориентированных на инновации. И наоборот, эта логика предполагает, что страны не в состоянии решить грандиозные задачи или обеспечить экономическую конкурентоспособность, поскольку общества, институты, научная деятельность или индивидуальные предрасположенности недостаточно ориентированы на инновации. Императив новации еще более усугубляется ощущаемым международным конкурентным давлением и угрозой отставания, о чем свидетельствуют приведенные выше цитаты из Европейской комиссии и стратегии Белого дома.

В данном исследовании мы анализируем эту формирующуюся модель, в соответствии с которой экономические проблемы формулируются как проблемы инноваций и где отсутствие инноваций обычно рассматривается как основное препятствие социальному прогрессу. Мы называем эту модель “моделью дефицита инноваций” из-за заметных параллелей с так называемой дефицитной моделью общественного понимания науки (PUS), о которой мы поговорим ниже. В рамках этой модели дефицита, инновации все чаще используются в качестве политико-экономического рамочного механизма, который имитирует части общества и различные социальные институты как недостаточно сформированные и нуждающиеся в инновационной повестке

дня. В данном контексте дефицит переключается с понятием Евгения Морозова “солюционизм” (solutionism) [7, стр. 34–45]. Однако, в отличие от концепции Е. Морозова, наше исследование ориентировано прежде всего на уровень государственной политики, а не на конкретные технологии или компании Кремниевой долины. Мы считаем, что повышенное внимание к этой структуре дефицита необходимо, так как он является неотъемлемой частью свидетельства того, как нововведение трансформирует общества в 21 веке: не только за счет новых технологических возможностей или экономического роста, но и путем структурирования стратегических вариантов развития и социальных изменений.

Таким образом, использование преобразующей силы инноваций и направление ее на общественное благо потребует явного перехода от традиционной “инновационной политики” к “инновационной политике”, поддерживаемой новыми формами общественной оценки. В данном аспекте наше исследование вступает в прямой диспут с тем, что Дж. Шот и Е. Штайнмюллер [11, стр. 25–30] называют вспомогательной “структурой 3” для инновационной политики, направленной на “трансформационные изменения.” По нашему мнению, разработка более совершенных инструментов политики не может идти в отрыве от тщательных общественных дискуссий о средствах и целях инновационной политики—т.е. какое будущее мы все хотим, и как мы хотим его достичь. Здесь инновационной политике можно многое позаимствовать из дискуссий по научной политике вокруг так называемой модели “дефицита общественного понимания науки”, которую мы рассмотрим ниже. Таким образом, наш комплексный анализ дополняет растущий объем исследований, в которых подчеркивается необходимость рефлексивного и критического взаимодействия с инновациями, о чем свидетельствует появление парадигмы ответственной инновационной деятельности [11, стр. 1568–1580] и растущий призыв к более рефлексивной позиции по отношению к инновационным системным подходам [11, стр. 1–22].

2. Теоретико-методологический анализ и критический обзор имеющихся исследований

В этом разделе нашего исследования мы попытаемся разработать теоретическую основу, которая отражает динамику и нормативные аспекты формирования широко распростра-

ненной логики дефицита в инновационной политике. Мы проведем параллели с предыдущими критическими исследованиями в области общественного понимания науки и техники (PUS), в которых также используется понятие “модели дефицита” как аналитическая линза и критическое вмешательство. В частности, здесь мы выделяем пять аспектов, которые позволяют систематизировать различные уровни структуры дефицита: (1) это виды дефицита, который будут диагностироваться, (2) меры, предложенные для устранения этого дефицита, (3) формы экспертизы признанные легитимными в решении проблемы дефицита, (4) социальные порядки, подразумеваемые, или сопряженные с, предлагаемыми научно-техническими решениями, и (5) критерии успеха, а значит, и нормативные последствия вмешательства.

При этом отметим, что термин “модель дефицита” является аналитической категорией, которая не используется учеными или экспертами. Скорее, это аналитическая концепция, используемая социологами для выявления, критики и вмешательства в традиционные регуляторные меры реагирования на общественные споры вокруг науки и техники.

Среди наиболее распространенных исследований, к термину модель “дефицита общественного понимания науки и техники” (далее DMS) относится прежде всего, каким образом ученые, регуляторы и в целом элита общества, как правило, формулируют негативные общественные реакции на научные претензии и технологические разработки с точки зрения их недостатков со стороны общественности (например, непонимание или враждебность к прогрессу). Хотя в литературе до сих пор нет четкого определения модели “дефицита DMS”, его истоки обычно прослеживаются в докладе Королевского общества 1985 года (“доклад Бодмера”), в котором изучаются общественные установки, понимание и использование научных знаний [9, стр. 9–107] (Королевское общество, 1985 год). В “докладе Бодмера” впервые были отражены взгляды на общественные споры вокруг науки и техники. По словам одного из авторов, “простая модель дефицита, которая пытается интерпретировать ситуацию исключительно с точки зрения общественного невежества или научной неграмотности”, не смогла дать адекватных объяснений и эффективных стратегий смягчения научных противоречий или “антинаучных настроений” [9, стр. 99–105].

В противовес этой модели “дефицита

DMS", Дж. Зиман и другие утверждали, что наука не является хорошо взаимосвязанной деятельностью и что ученые порой также не опираются на единую согласованную, единую научную основу для принятия решений. Скорее, и ученые, и общество воспринимают мир фрагментарно, непоследовательно и социально опосредованно [18, стр. 99–105].

Эти соображения частично объясняют, почему традиционные средства правовой защиты, предлагаемые для сокращения "дефицита", редко дают желаемый эффект. Если бы диагностируемая проблема действительно была связана с недостаточным научным пониманием или иррациональным страхом, то инициативы в области научной грамотности и научной коммуникации гарантировали бы более благоприятное отношение к науке и привели бы к сближению общественного и экспертного мнения. Однако многолетние исследования показали, что такие инициативы в лучшем случае являются незначительно эффективными и, скорее всего, вредными для создания более прочных и симметричных отношений между наукой и обществом. По словам Б. Уинна, акцент на научную грамотность основан на "ложном предположении, что общественные опасения связаны только с инструментальными последствиями, а не с тем, какие человеческие цели движут наукой и инновациями в первую очередь" [17, стр. 66–82].

Некоторые исследователи в области науки и техники считают, что "дефицит" является симптомом более глубоких институциональных патологий [5, стр. 211–220] и неизбежного "переполнения" институционально настроенных взаимодействий в рамках "наука—общество" [5, стр. 26–32]. Как правило, центральное место в общественной дискуссии о научно-техническом прогрессе занимают такие вопросы, как: Почему именно эта технология, а не другая? Кому это нужно? Кто его контролирует? Кому это выгодно? Можно ли им доверять? Что это будет значить для меня и моей семьи? Улучшит ли это окружающую среду? Что это будет означать для людей в развивающемся мире?" [5, стр. 11–18]. В частности, в своем исследовании Стирлинг утверждает, что в (критике) участия общественности в научно-технических спорах, акцент на том, почему они были реализованы—т.е. по существенным, нормативным или инструментальным причинам—частично вводит в заблуждение. Вместо этого следует уделять больше внимания тому, обеспечивают ли эти процессы "открытость" обязательств в области управления и, следо-

вательно, могут ли они обеспечить пути к альтернативным формам управления в рамках научно-технических проектов [5, стр. 262–294]. В более общем плане, исследователи в области науки и технологий высказались за "переход от дефицита к диалогу" и что большая открытость и большее участие (например, в форме общественного участия) могут привести к существенно лучшим решениям и более демократически легитимным процессам [5, стр. 299–320].

В основе модели "дефицита DMS" лежит институциональное обязательство—или "невроз", как называет его Б. Уинн,—со стороны науки защищать свою кредитоспособность и авторитет, разграничивая свои собственные "экспертные" знания от "непрофессиональных" знаний. В условиях дефицита научных знаний они превосходят обычные знания, поскольку они соответствуют более высоким эпистемологическим стандартам, гарантированным научным методам [17, стр. 18–25]. В результате, экспертам должна быть предоставлена главная роль в регулятивном процессе, часто превосходящая общественное мнение [17, стр. 209–224].

Таким образом, иерархизация между различными типами знаний, предложенная в модели "дефицита DMS", является не только эпистемологическим предположением, но и глубоко нормативным. Научная неграмотность рассматривается как моральный дефицит: "учитывая центральную роль науки и техники в современном мире," предполагает С. Сисмондо,—научная неграмотность рассматривается как моральная проблема, в результате чего люди не способны понимать окружающий мир и действовать рационально в этом мире" [11, стр. 54–57]. По мнению С. Сисмондо, попытки "поставить науку на ее законное место", как провозгласил Обама во второй инаугурационной речи, являются, таким образом, одновременно подтверждением экспертного авторитета над общественным инакомыслием и "колонизацией общественных смыслов" в спорных социальных и политических областях в преимущественно научных терминах [11, стр. 99–120]. Ограничивая публичные ответы на публичные научно-технические споры научно утвержденными позициями, участники "никогда не решают, какие исследовательские вопросы являются наиболее существенными, каковы представления о человеческих целях и возможных результатах" [11, стр. 99–120]. Таким образом, успех любого вмешательства в общественные споры по во-

просам науки и техники, в модели “дефицита DMS” полностью определяется широким признанием научной рациональности, предположительно коренящейся в достаточном уровне научной грамотности населения.

Согласно модели “дефицита инноваций” (DMI), эти диагностированные дефициты требуют регулятивных действий. Эти действия обычно принимают форму инновационных стратегий и инициатив, многие из которых распространяются по всему миру. Эти стратегии обеспечивают более или менее конкретные средства решения проблемы дефицита инноваций. Например, в инновационной стратегии ОЭСР [8, стр. 54–57] рекомендуется ряд мер, в том числе направление “в сторону модели предложения, ориентированной на НИОКР и конкретные технологии для более системного подхода,” адаптацию “учебных программ и педагогики [...] для обучения студентов способности учиться и применять новые навыки в течение всей жизни”, или “режима миграции для высококвалифицированных специалистов [...] для эффективного, прозрачного, простого и возможного пути на краткосрочной или постоянной основе.” В отличие от вышеуказанной стратегии ОЭСР, доклад “инновации в Канаде: призыв к действию” [8, стр. 54–57], призывает правительство, среди прочего, “создать Совет по промышленным исследованиям и инновациям” или “упростить программу научных исследований и экспериментальных разработок, путем внедрения налоговых кредитов для малых и средних предприятий (МСП) для затрат на рабочую силу.”

Как и концепция дефицита общественного понимания науки, модель “дефицита инноваций” (DMI) подчеркивает ценность и важность конкретных форм знания. Инновации сами по себе превратились в высоко технический дискурс, изобилующий собственными экспертами, инструментами и мерилками. Сегодня мы можем наблюдать растущее число специализированных научных журналов, которые рассматривают широкий круг вопросов и перспективных дисциплин в области инноваций и способствуют появлению новой области “инновационных исследований.” Некоторые ученые указывают даже на необходимость появления “нового сегмента дисциплин” инновационных исследований [5, стр. 489–495] или указывают на необходимость выделения инноваций как отдельной формы экспертизы в США [16, стр. 66–78]. Международные организации, возглавляемые ОЭСР, разработали широкий спектр сравнительных инноваци-

онных показателей, руководств по вопросам инновационной политики и инновационных инструментов. Также, мы видим, насколько успешные предприниматели в области инноваций—Питер Тиль, Илон Маск и Марк Цукерберг, широко воспринимаются как авторитеты по широкому кругу общественных проблем, которые могут быть решены с помощью инноваций. Более того, ряд регионов и институтов—таких как “Кремниевая долина” и Масачусетский Технологический Институт—стали глобальными ориентирами для инноваций.

В этом смысле инновации перестали быть чисто аналитической концепцией, используемой для объяснения социально-технических изменений и экономического роста. Скорее, это уже становится политической целью и профессиональным дискурсом, который коренным образом меняет общество. В частности, широко распространенная теоретизация инноваций как системного явления свидетельствует о том, что для процветания инноваций требуются согласованные усилия всех других областей государственного управления, включая такие, как исследования, образование, налогообложение, иммиграция или экологическая политика—все чаще пересматриваются в рамках модели “дефицита инноваций” (DMI), превращая инновации, по сути, в мета-цель государственной политики. Таким образом, для оптимизации инновационной деятельности инновационной политике и ее обоснованиям предоставляются полномочия по пересмотру значения и деятельности других социальных институтов.

Модель “дефицита инноваций” (DMI) реструктурирует социальные и эпистемологические устои общества еще одним способом. Исследования в области инноваций на протяжении десятилетий подчеркивали—и, возможно, монополизировали—теоретизацию инноваций как технико-экономического феномена. В результате инновации считаются желательными не только потому, что технологии улучшают наше общество. Напротив, она столь же желательна, поскольку является одним из основных факторов экономического роста и, следовательно, ключевым фактором глобальной конкуренции. Электромобили, например, обещают не только более чистую мобильность, но и новую автомобильную промышленность, которая гарантирует занятость и налоги для будущих поколений. Эта двойная легитимность решения проблем и экономического процветания способствует ситуации, когда инновации могут оставаться желатель-

ными с экономической точки зрения, даже когда социальные последствия сомнительны или в высшей степени разрушительны. Отчасти благодаря этому призыву к конкурентному давлению, риторика экономического роста автоматически делает инновации правдоподобными и желательными, и это регулярно служит для сокращения политических дебатов о вопросах их желательности.

Как и приоритет экономического роста, так и формирование политики вокруг национальных (или региональных) систем способствовали превращению инноваций по существу в конкурентный процесс. Здесь успех измеряется главным образом в сравнительном выражении по отношению к инновационным показателям других стран. Такая логика конкуренции согласуется с более широким переходом к политике “бенчмаркинга”¹ как способу действия в государственной политике, где прогресс измеряется с помощью различных “пробелов.” Практика “бенчмаркинга” позволяет представить инновации как «догоняющую», “отстающую” или “опережающую” модель, что, в свою очередь, приводит к “дефициту инноваций” и “чрезвычайным ситуациям.” Это также резонирует с дарвинистской логикой “выживания наиболее приспособленных”, которая обеспечивает эволюционное мышление в теории инноваций и таких понятиях, как “разрушение” и “креативное разрушение».”

3. Заключение

Как показывают наши примеры, как инновационный императив и связанные с ним понятия “дефицита инноваций” пронизывают ши-

¹ Бенчмаркинг (англ. Benchmarking) — это измерение качества стратегий, политики организации, продуктов, программ и т.д., и их сравнение со стандартными измерениями или аналогичными измерениями своих конкурентов. Цели бенчмаркинга: (1) определить, что и где требуется улучшить, (2) проанализировать, как другие организации достигают своих высоких уровней производительности, и (3) использовать эту информацию для повышения производительности (ист. BusinessDictionary).

рокий спектр областей политики и социальных контекстов. Кроме того, они показывают, как различные политические культуры, погруженные в различные социально-экономические истории, по-разному интерпретируют воспринимаемый инновационный императив и действуют на него.

Эти выводы говорят о скрытой логике инновационного императива: в каждом из наших случаев внедряемая инновационная политика коренным образом меняла предпосылки, в соответствии с которыми существующие институты могли бы выполнять свои социальные функции—часто таким образом, чтобы маргинализировались любые рациональные ценности, кроме инноваций, для формулирования и решения социальных проблем. Кроме того, эти инновационные стратегии редко рассматривались в качестве политических решений, затрагивающих целый ряд институционализированных социальных норм и ценностей с потенциально серьезными последствиями.

На этом фоне сходство между моделями “дефицита общественного понимания науки и техники” (DMS) и “дефицита инноваций” с точки зрения технократического управления и отсутствие институциональной рефлексивности указывают на то, что дальнейшее слепое следование нынешней логике дефицита может привести к повсеместной эрозии общественного доверия и доверия к инновационной политике. Хотя потребность в диалоге и инклюзивности позволила добиться определенного прогресса в основных политических дискуссиях в области политики в области науки и техники.

Таким образом, представляя инновации в более широком контексте, мы можем начать понимать более демократические формы инновационной политики.

Литература:

1. Зотов, В.Б. О реализации инновационного потенциала города Москвы на территории Юго-Восточного административного округа города Москвы. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции/Под ред. д-ра экон. наук, проф. В.Б. Зотова. М: Издательство Юго-Восток-Сервис, 2009. — С. 18–28.
2. Матризаев Б.Д. Макростратегии инновационного развития и глобальный экономический рост: Макроэкономический анализ, тренды, прогнозы. — М.: URSS, 2018. — 256 с.
3. Матризаев Б.Д. Глобальное инновационное лидерство: макро-контуры и моделирование его концептуальной основы // Муниципальная академия, 2018. — № 1. — С. 85–91
4. EU, 2016. Why Do We Need an Innovation Union? European Commission. (Accessed 2 November 2016). http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=why.
5. Godin, B., 2014. Innovation studies: staking the claim for a new disciplinary "Tribe. *Minerva* 52, 489–495.
6. Jenkins, T., Gupta, A., Naylor, D., Dahlby, B., Leroux, M., Robinson, N., 2011. Innovation Canada: A Call to Action (Review of Federal Support to Research and Development Expert Panel Report). Industry Canada, Ottawa, Canada.
7. Morozov, E., 2013. To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism. Public Affairs, New York.
8. OECD, 2010. The OECD Innovation Strategy. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
9. Romer, P., 1990. Endogenous technological change. *J. Pol. Econ.* 98 (5), 71–102.
10. Royal Society, 1985. The Public Understanding of Science. Report of a Royal Society Ad Hoc Group Endorsed by the Council of the Royal Society ("Bodmer Report"). Royal Society, London.
11. Schot, J., Steinmueller, E., 2016. Framing Innovation Policy for Transformative Change: Innovation Policy 3.0. SPRU Science Policy Research Unit. University of Sussex, Brighton, UK.
12. Sismondo, S., 2003. An Introduction to Science and Technology Studies. Wiley-Blackwell, London.
13. Scherer, F.M., 1999. New Perspectives on Economic Growth and Technological Innovation. Brookings/BNAC, Washington, DC.
14. Schumpeter, J.A., 1934. The Theory of Economic Development. Harvard University Press, Boston, MA.
15. The White House, 2011. President's Strategy for American Innovation: Securing Our Economic Growth and Prosperity. The White House, Washington, DC.
16. Wisnioski, M., 2015. Innovation Magazine and the Birth of a Buzzword. *IEEE Spectrum: Technology, Engineering, and Science News* (Accessed 4 January 2018). <https://spectrum.ieee.org/tech-history/silicon-revolution/innovation-magazine-and-the-birth-of-a-buzzword>.
17. Wynne, B., 1992. Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science. *Public Underst. Sci.* 1, 281–304.
18. Ziman, J., 1991. Public understanding of science. *Sci., Technol. Hum. Values* 16, 99–105.

References:

1. EU, 2016. Why Do We Need an Innovation Union? European Commission. (Accessed 2 November 2016). http://ec.europa.eu/research/innovation-union/index_en.cfm?pg=why.
2. Godin, B., 2014. Innovation studies: staking the claim for a new disciplinary "Tribe. *Minerva* 52, 489–495.
3. Jenkins, T., Gupta, A., Naylor, D., Dahlby, B., Leroux, M., Robinson, N., 2011. Innovation Canada: A Call to Action (Review of Federal Support to Research and Development Expert Panel Report). Industry Canada, Ottawa, Canada.
4. Matrizayev B. D. Macrostrategies of innovative development and global economic growth: Macroeconomic analysis, trends, forecasts. — Moscow: URSS, 2018. — 256 p.
5. Matrizayev B. D. Global innovation leadership: macrocontures and modeling of its conceptual framework // Municipal Academy, 2018. — № 1. — S. 85–91
6. Morozov, E., 2013. To Save Everything, Click Here: The Folly of Technological Solutionism. Public Affairs, New York.
7. OECD, 2010. The OECD Innovation Strategy. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.
8. Romer, P., 1990. Endogenous technological change. *J. Pol. Econ.* 98 (5), 71–102.
9. Royal Society, 1985. The Public Understanding of Science. Report of a Royal Society Ad Hoc Group Endorsed by the Council of the Royal Society ("Bodmer Report"). Royal Society, London.
10. Schot, J., Steinmueller, E., 2016. Framing Innovation Policy for Transformative Change: Innovation Policy 3.0. SPRU Science Policy Research Unit. University of Sussex, Brighton, UK.
11. Sismondo, S., 2003. An Introduction to Science and Technology Studies. Wiley-Blackwell, London.
12. Scherer, F.M., 1999. New Perspectives on Economic Growth and Technological Innovation. Brookings/BNAC, Washington, DC.
13. Schumpeter, J.A., 1934. The Theory of Economic Development. Harvard University Press, Boston, MA.
14. The White House, 2011. President's Strategy for American Innovation: Securing Our Economic Growth and Prosperity. The White House, Washington, DC.
15. Wisnioski, M., 2015. Innovation Magazine and the Birth of a Buzzword. *IEEE Spectrum: Technology, Engineering, and Science News* (Accessed 4 January 2018). <https://spectrum.ieee.org/tech-history/silicon-revolution/innovation-magazine-and-the-birth-of-a-buzzword>.
16. Wynne, B., 1992. Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science. *Public Underst. Sci.* 1, 281–304.
17. Zotov, V. B. about realization of innovative potential of the city of Moscow in the territory of the Southeast administrative district of the city of Moscow. The collection of materials of interregional scientific-practical conference/Under the editorship of the Dr. Ekon. Sciences, prof. V. B. Zotov. M: Publishing House Of The Yugo-Vostok-Service, 2009. — pp. 18–28.
18. Ziman, J., 1991. Public understanding of science. *Sci., Technol. Hum. Values* 16, 99–105.

Диалог государства и общества на примере Московской области. Практические результаты и основные показатели работы институтов гражданского общества

Dialogue of state and society on the example of Moscow region. Practical results and key performance indicators of institutions of civil society



Окольшиева Ирина Александровна
ведущий специалист Инспекции по контролю за
благоустройством городских территорий, аспирант ФГБОУ ВО
«Государственный университет управления»,
varganirina@mail.ru

Okolysheva Irina Aleksandrovna
leading Specialist of the Inspectorate for the Control of Improvement
of Urban Areas, graduate student of the State University of
Management.

Аннотация: в статье представляется информация по текущему состоянию реализации диалога государства и общества на примере Московской области. Исследуется вопрос развития институтов гражданского общества на материалах Общественной палаты Московской области. В рамках деятельности институтов гражданского общества изучается опыт осуществления общественной деятельности на территории Московской области. Целью исследования данной работы является оценка текущей ситуации общественной деятельности в процессе принятия управленческих решений. Результаты исследования могут использоваться в работе общественных структур при определении текущей ситуации общественной деятельности, в работе органов государственного и муниципального управления для выстраивания взаимодействия с общественностью, и в работе научных, образовательных учреждений для исследования социально-экономического развития и при чтении лекций в ходе изучения специальности «государственное и муниципальное управление».

Ключевые слова: диалог, общество, государство, взаимодействие, общественный контроль.

Abstract: the article presents information on the current state of implementation of the dialogue between the state and society on the example of the Moscow region. The issue of the development of civil society institutions on the materials of the Public Chamber of the Moscow Region is investigated. As part of the activities of civil society institutions, the experience of social activities in the Moscow region is studied. The purpose of the study of this work is to assess the current situation of social activity in the process of making management decisions. The results of the research can be used in the work of public structures in determining the current situation of social activity, in the work of state and municipal authorities to build public relations, and in the work of scientific and educational institutions for the study of socio-economic development and in giving lectures during the study of the specialty «state and municipal management».

Keywords: dialogue, society, state, interaction, public control.

В настоящее время основными институтами гражданского общества на территории Московской области являются:

- Общественная палата Московской области;
- Общественные палаты в муниципальных районах и городских округах Московской области;
- Общественные советы при центральных исполнительных органах государственной власти Московской области;
- общественные и иные некоммерческие организации Московской области;
- Общественная наблюдательная комиссия Московской области по общественному контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания.

На наш взгляд Общественная палата Московской области является центральной площадкой общественно-государственного диалога в Московской области поскольку она аккумулирует общественные отношения всех формальных и не формальных структур, объединений [6, 7, 8].

На основании направлений социально-экономического развития, изложенных в Обращении Губернатора Московской области к жителям Подмосковья в январе 2018 года и определенного социологами проблемного фона Московской области в Общественной палате Московской области сформированы 11 профильных комиссий и 3 межкомиссионных рабочих группы. В муниципальных общественных палатах данные цифры различаются и составляют от 3 до 14 профильных комиссий и от 0 до 3 межкомиссионных рабочих групп.

Особенности работы муниципальных общественных палат наряду с территориальными особенностями работы органов местного самоуправления концентрируются на наличии необходимого количества рабочих мощностей для осуществления общественного контроля.

Таким образом, разграничения по комиссиям общественных палат не всегда является уместным. Территории муниципальных районов и городских округов Московской области разные, проблематика, в ее весовой категории различная.

Авторитет и вес Общественной палаты Московской области и муниципальных общественных палат Московской области во многом зависит от позиции регионального правительства и муниципальных образований

[6, 7, 8]. Общественная палата Московской области активно взаимодействует с министерствами инвестиций и инноваций, здравоохранения, экологии и природопользования, жилищно-коммунального хозяйства, образования, культуры, социального развития Московской области, как и муниципальные общественные палаты активно взаимодействуют с администрациями муниципальных районов и городских округов и, входящих в их состав, администрациями городских и сельских поселений.

На территории муниципальных образований Московской области общественные палаты сформированы и активно действуют во всех 67 муниципальных образованиях Московской области: в 11 муниципальных районах и 56 городских округах.

Действующий состав муниципальных общественных палат был сформирован в конце мая 2017 года. На декабрь 2018 года общая численность муниципальных общественных палат составляет 2250 человек. Большинство из них—представители образовательных и медицинских учреждений, промышленности и бизнеса, ветераны, пенсионеры, члены некоммерческих организаций, в том числе молодежных.

На наш взгляд весовая значимость муниципальных общественных палат строится исходя из конкретных реализованных проектов, освещению деятельности палаты в СМИ, четкой позиции по резонансным вопросам местной повестки, а также наличия в составе лидеров общественного мнения [1, 2, 3, 5, 6].

Диалог государства и общества на современном этапе развития гражданского общества на наш взгляд определяется основным показателем медиаактивности.

Исходя из данных ежегодного доклада о развитии институтов гражданского общества в Московской области на 2018 год медиаактивность общественных палат характеризуется следующими цифровыми значениями:

- количество публикаций в печатных СМИ—5021;
- количество выступлений на телевидении и радио—2510;
- количество публикаций в социальных сетях (Facebook, Instagram, Вконтакте)—44857.

На наш взгляд освещение деятельности общественных палат недостаточно эффективно реализуется. По нашему наблюдению сайт Общественной палаты Московской области в течение продолжительного периода време-

ни (2017, 2018 годы) не обновляется, постоянно происходят сбои в системе, ошибки перехода на страницы. Отсутствует свежая информация в разделе муниципальных общественных палат.

Системные сбои на официальных сайтах общественных палат муниципальных районов и городских округов Московской области также встречаются, у многих муниципальных образований отсутствует личный сайт, есть в наличии только страничка на официальном сайте администрации района или округа.

В информационной телекоммуникационной сети («Интернет») на сайтах или страницах палат и официальных сайтах администраций отсутствуют документы нормативной базы и справочной информации. Также практически во всех палатах отсутствуют материалы по проведенным мероприятиям.

Вся информация о деятельности муниципальных общественных палатах размещается в социальных сетях.

В социальных сетях ведение базы муниципальных общественных палат должно четко регламентироваться по общепринятым правилам и контролироваться рабочим органом Общественной палаты Московской области. Иначе информация приобретает неупорядоченный вид, где дублируются мероприятия администрации, или мероприятия, не относящиеся к деятельности по профильной работе общественных палат, например, посещение оперных спектаклей в театрах как объект общественного контроля и прочее.

Диалог государства и общества исходит благодаря качественной информации о деятельности общественных палат.

На сегодняшний день самым активным источником передачи информации являются социальные сети.

В социальных сетях выкладывается различная информация по деятельности общественных палат, однако нет упорядоченных данных для использования в работе. Отсутствуют отчетные материалы и плановые мероприятия в текущих и последующих месяцах.

Для размещения новостей в социальных сетях необходимо установить обязательные хэштеги, иначе очень сложно идентифицировать официальную страницу палаты в социальных сетях.

Предметное осуществление диалога государства и общества на территории Московской области осуществляют общественные советы созданы при всех исполнительных органах государственной власти и государственных органах Московской области.

По нашему наблюдению одними из самых активных общественных советов Московской области является Общественный совет при комитете лесного хозяйства Московской области и Общественный совет при Министерстве Жилищно-коммунального хозяйства Московской области, Общественный совет при министерстве здравоохранения Московской области и Общественный совет при Министерстве транспорта и дорожной инфраструктуры Московской области.

Медиаактивность общественных советов по нашему наблюдению оценивается ниже по сравнению с общественными палатами. У некоторых общественных палат муниципальных образований Московской области имеются официальные сайты, на которых регулярно публикуются новости и есть контактная информация.

О деятельности общественных советов на сегодняшний день можно посмотреть только не во всех официальных сайтах региональных органов управления.

По данным Управления Министерства юстиции по Московской области, в 2018 году на территории Московской области насчитывается 13164 некоммерческих организации. В том числе:

- 2621 общественная организация;
- 338 общественных фондов;
- 74 общественных движений;
- 47 национально — культурных автономий;
- 1450 профсоюзных организаций;
- 3963 некоммерческих партнерств;
- 894 некоммерческих фондов;
- 886 автономных некоммерческих организаций
- 2891 иные организации.

Деятельность НКО Московской области направлена на достижение социальных, благотворительных, культурных, образовательных, научных и управленческих целей, охрану здоровья граждан, развитие физической культуры и спорта, удовлетворение духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиту прав, законных интересов граждан и организаций, разрешение споров и конфликтов, оказание юридической помощи, а также в иных целях, направленных на достижение общественных благ.

Общественный диалог некоммерческих организаций осуществляется на площадке Общественной палаты Московской области, где рассматриваются как частные, так и общие проблемы регионального экономическо-

го развития. Формат проведения мероприятий в качестве диалога государства с общественностью: форумы, «круглые столы», конференции, рабочие совещания, встречи и др.

Самым распространенным форматом проведения мероприятий диалога государства с обществом является форум. На форуме как правило рассматриваются практики реализации той или иной деятельности, проблематику и способы решения вопросов.

Вторыми по степени значимости мероприятиями на наш взгляд являются рабочие совещания и встречи поскольку они решают отдельные, более ограниченные круги вопросов.

Все мероприятия на площадке Общественной палаты Московской области и муниципальных общественных палат Московской области проходят в связке с заинтересованными исполнительными органами управления Московской области.

На территории Московской области действует 114 национальных общественных объединения, в том числе 72 национально-культурных автономии и 42 национальных общественных организации:

1. татары—24 объединения (2 региональных и 22 местных организации),
2. армяне—19 объединений,
3. азербайджанцы—16 объединений,
4. мордва—9 объединений,
5. немцы—7 объединений,
6. белорусы—7 объединений,
7. евреи—3 объединения,
8. украинцы, корейцы, грузины, ингуши и якуты по 1–2 объединения.

Национальные общественные объединения действуют в 37 муниципальных образованиях Московской области. Наибольшее их количество—в городских округах Химки, Мытищи и Пушкинском муниципальном районе (по 7 и по 5 объединений соответственно).

Наиболее активную общественную деятельность ведут национальные общественные объединения татар, мордвы, корейцев, украинцев, азербайджанцев и армян.

В Московской области действует 1565 религиозных организаций, представляющих 19 конфессий. Доминирующее положение—около 80% организаций—занимают приходы Русской Православной Церкви, около 15%—протестантов, 2%—старообрядцев, 1,5%—мусульман, 2,5%—представители других религиозных конфессий.

На территории Московской области активно действует Отдельское казачье общество

Московской области, объединяющее 38 местных казачьих обществ.

Потенциал гражданского общества в диалоге с органами государственного и муниципального управления ярко раскрывается в участии социально ориентированных некоммерческих организаций в оказании социальных и иных услуг населению [4].

Общественная наблюдательная комиссия Московской области предназначена для общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания.

По данным ежегодного доклада Общественной палаты Московской области о состоянии и развитии институтов гражданского общества Московской области в 2018 году Общественной палатой Московской области и другими основными институтами гражданского общества Подмосковья проведено 14861 мероприятие, в котором приняло участие свыше 300 тыс. человек.

В 2018 году силами Общественной палаты Московской области и муниципальных общественных палат проведено 4786 мероприятий общественного контроля, из них 210—силами Общественной палаты Московской области и 4576—муниципальными общественными палатами.

Главной формой общественного контроля в 2018 году является общественное наблюдение на выборах Президента Российской Федерации (18 марта) и Губернатора Московской области (9 сентября).

В соответствии с изменениями, внесенными в 2018 году в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», законы Московской области «О выборах Губернатора Московской области» и «О муниципальных выборах в Московской области» Общественной палате Московской области предоставлено право назначать своих наблюдателей на избирательные участки.

Такое право на президентских выборах было предоставлено Общественной палате Российской Федерации, которая направила своих наблюдателей на избирательные участки в Московской области.

Процесс подбора общественных наблюдателей и организация их работы были поручены Рабочей группе Общественной палаты Московской области по мониторингу за проведением выборных кампаний и защите избирательных прав граждан.

Всего на прошедших выборах обществен-

ное наблюдение осуществляли 14821 человек.

Общественный контроль как объект диалога общества с органами государственного и муниципального управления раскрывается в соответствии с предназначением общественной палаты как общественной структуры управления [2, 6, 7, 8, 9]

В течение 2018 года отмечается, что проведено 354 общественные проверки магазинов на территориях 67 муниципальных образований, выявлено свыше 1,6 тыс. наименований товаров с истекшим сроком годности, которые были утилизированы на месте. Также выявлено около 70 случаев нарушения условий хранения и товарного соседства продуктов питания. По всем случаям подготовлены рекомендации, которые направлены в Роспотребнадзор по Московской области.

Также отмечается, что в ходе проверки АО «Дикси-Юг» г. Серпухова снято с реализации и утилизировано 16 партий продукции общим весом 20 кг, в АО «Торговый дом «Перекрёсток» снято с реализации и утилизировано 8 партий продукции общим весом 20 кг. По результатам проверок в отношении юридических лиц АО «Дикси-Юг» и АО «Торговый дом «Перекрёсток» возбуждены дела об административных правонарушениях.

Субъектами общественного контроля проверено 547 аптек и аптечных пунктов на предмет наличия обязательного перечня лекарственных средств. В Богородском городском округе были выявлены превышения минимальных предельно допустимых цен на лекарственные препараты в соответствии с государственным реестром цен. Были направлены рекомендации по приведению цен в соответствии с реестром руководителям аптек. Цены были снижены.

В большинстве муниципальных образований осуществлен контроль состояния мест освещения пешеходных переходов, работы светофоров, заездных карманов у школ и административных зданий, благоустройства дворовых территорий, выявленные недостатки устранены.

Выявлена незаконная деятельность торговых точек на территории железнодорожного вокзала в городе Дмитрове. После предоставления информации в администрацию города палатки были демонтированы.

По сути все результаты деятельности общественного контроля докладываются компетентным органам управления [1, 4, 7, 9].

Таким образом, выявляется отличительная особенность общественных структур — прини-

мать управленческие решения в предотвращении той или иной деятельности.

Учитывая изложенное следует отметить, что общественные структуры, в том числе и субъекты общественного контроля способны только обозначить проблему и предложить пути ее решения. Организация совместной деятельности способствовало повышению социально-экономическому росту. На наш взгляд в условиях рыночной экономики основной мерой измерения общественной полезности являются деньки как доходной, так и расходной части.

Диалог общества и государства на наш взгляд сводится в основном на расходную часть, так как тратится большая часть средств на содержание. Фактически активы не создаются, или создаются в значительной степени меньший по сравнению со спросом [2, 5, 8].

Различные эксперты определяют положительные тенденции социально-экономического развития регионов Российской Федерации, однако данный факт не обусловлен способами его достижения.

Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) провел комплексное исследование, посвященное оценке состояния институтов гражданского общества в Московской области. В итоговой форме результатов можно сказать, что большинство населения Московской области декларируют готовность объединяться с другими людьми для совместных действий (60%), выражают желание заниматься общественной деятельностью (59%) и полагают, что в регионе есть условия для этого (56%).

Ключевыми мотивами участия в общественной жизни являются желание помочь другим людям, улучшить жизнь вокруг себя. Среди граждан, участвующих в общественной деятельности, эти мотивы выражены сильнее, чем среди населения в целом, их назвали 39 и 31% опрошенных жителей региона и 68 и 41% «активистов» соответственно.

Вместе с тем, потенциал гражданского участия является ограниченным. Представления населения в целом и активистов о причинах этой ситуации схожи. Отказ людей от общественной деятельности объясняется как объективными причинами: отсутствием свободного времени (40% среди населения, 58% среди активистов) и преклонным возрастом людей (20 и 26% соответственно), так и субъективными мотивами: отсутствием интереса к такого рода деятельности (24 и 35%), неверием в честность общественных организаций (19 и 27% соответственно) и социальную значимость их

работы (18 и 23% соответственно).

Таким образом, диалог государства и общества в Московской области практически обеспечивается благодаря не только региональной поддержке, несмотря на позиции регионального правительства, но и вовлечения граждан в процесс принятия управленческих решений при проведении общественных обсуждений общественно значимых вопросов на площадке Общественной палаты Московской области и площадках общественных палат му-

ниципальных районов и городских округов Московской области с целью решения проблем жителей и совершенствования государственного и муниципального управления.

В заключении необходимо отметить, что разработка и принятие методических рекомендаций по работе общественных палат в рамках диалога общества и государства позволит централизованному развитию децентрализованной системой управления.

Список литературы:

References:

1. Зотов В. Б. Территориальное управление — практический опыт и достижения // Социальное, экономическое и градостроительное развитие Юго-Восточного административного округа г. Москвы / Москва, 2018;
2. Зотов В. Б., Голованов В. И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2018. № 2. С. 57–61;
3. Лукьянова М. Н., Милькина И. В. Организация взаимодействия государственных и муниципальных органов власти в процессе развития инновационной деятельности на примере наукоградов // Журнал «Муниципальная академия». 2018. № 2. С. 115–119;
4. Милькина И. В. Развитие системы предоставления социально ориентированных финансовых продуктов в Российской Федерации // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2016. № 4. С. 128–133;
5. Милькина И. В. Развитие социального партнерства в решении вопросов местного значения // Отечественные традиции государственного управления и современность / Материалы научно-общественного Новгородского форума. Государственный университет управления. 2017. С. 19–23.
6. Околышев Д. А., Околышева И. А. Особенности институционализации общественного контроля в России и за рубежом // Вестник научных конференций. 2017. № 9–3(25). С. 142–144;
7. Околышева И. А. Проблемы функционирования региональных общественных палат муниципальных образований // Перспективы и проблемы развития муниципальных образований России и за рубежом: сборник тезисов докладов и статей международной научно-практической конференции российских и зарубежных университетов и РЭУ им. Плеханова при участии представителей государственных и муниципальных органов власти 10.10.2017 / отв. ред. М. Н. Лукьянова. — Москва: РУСАЙНС, 2017. С. 180–184;
8. Околышева И. А. Система общественного контроля в Российской Федерации // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе / Материалы II Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 233–236;
9. Сираждинов Р. Ж. Исследование особенностей общественного контроля в Российской Федерации // Журнал «Муниципальная академия». 2017. № 1. С. 113–118.

1. Zotov V. B. Territorial Administration — Practical Experience and Achievements // Social, Economic and Urban Planning Development of the South-Eastern Administrative District of Moscow / Moscow, 2018;
2. Zotov V. B., Golovanov V. I. Problems of financial support in municipalities and the direction of increasing the level of autonomy of local authorities // Scientific information and analytical journal «Municipal Academy». 2018. No. 2. S. 57–61;
3. Lukyanova M. N., Milkina I. V. Organization of interaction between state and municipal authorities in the development of innovative activities on the example of science cities // Journal «Municipal Academy». 2018. No. 2. S. 115–119;
4. Milkina I. V. The development of a system for the provision of socially oriented financial products in the Russian Federation // Scientific Information and Analytical Journal «Municipal Academy». 2016. No. 4. P. 128–133;
5. Milkina I. V. Development of social partnership in solving local issues // Domestic traditions of state administration and modernity / Materials of the Novgorod Public Forum. State University of Management. 2017. p. 19–23.
6. Okolyshev D. A., Okolysheva I. A. Features of the institutionalization of social control in Russia and abroad // Bulletin of scientific conferences. 2017. No. 9–3 (25). Pp. 142–144;
7. Okolysheva I. A. Problems of functioning of regional public chambers of municipal formations // Prospects and problems of development of municipal formations of Russia and abroad: a collection of abstracts of reports and articles of international scientific and practical conference of Russian and foreign universities and REU them. Plekhanov with the participation of representatives of state and municipal authorities 10.10.2017 / resp. ed. M. N. Lukyanov. — Moscow: RUSAINS, 2017. P. 180–184;
8. Okolysheva I. A. The system of public control in the Russian Federation // The role of local government in the development of the state at the present stage / Materials II International Scientific and Practical Conference. State University of Management. 2017. p. 233–236;
9. Sirazhdinov R. Zh. Study of the characteristics of social control in the Russian Federation // Journal «Municipal Academy». 2017. No. 1. P. 113–118;

Цифровые технологии в определении перспективного облика государственной службы

Digital technologies in determining the perspective image of public service



Щекочихина Светлана Валерьевна, старший преподаватель Департамента языковой подготовки ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», sveta230276@inbox.ru

Shekochihina Svttlana Valerievna
Senior lecturer of the Department of Language Training lecturer of the Finance University under the Government of the Russian Federation



Рыжакова Елена Викторовна, магистрант кафедры «Государственное и муниципальное управление», факультета «Государственное управление и финансовый контроль», ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», lena.ypp1-1@yandex.ru

Ryzhakova Elena Viktorovna, master's student, Department of State and municipal management, faculty of Public administration and financial control, Financial University under the Government of the Russian Federation (Financial University)



Хазми Аюб, слушатель Подготовительного факультета (для иностранных граждан) ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», makusya7@gmail.com

Hazmi Ayub, Student of the Faculty of Foundation Programs for International Students of the Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education «Financial University under the Government of the Russian Federation»

Аннотация: в статье проанализированы возможности использования цифровых технологий в определении перспективного облика государственной службы. Рассматривается роботизация процессов найма претендентов на государственную службу. Проводится оценка использования искусственного интеллекта в определении эффективности процессов найма. В работе представлена характеристика как достоинств, так и недостатков применения цифровых сервисов в кадровой работе.

Ключевые слова: цифровые технологии, кадровая служба, кадровое производство, государственный служащий, бережливое производство, «мягкие навыки».

Annotation: the article analyzes the possibilities of using digital technologies in determining the perspective image of the public service. The robotization of the processes of hiring applicants for public service is considered. An assessment of the using of artificial intelligence in determining of the effectiveness of hiring processes is made. The paper presents the characteristics of both advantages and disadvantages of the using digital services in personnel work.

Keywords: digital technologies, personnel service, personnel production, civil servant, lean production, "soft skills".

Госсектор в России обеспечивает более 40% занятости и является наиболее привлекательным работодателем для граждан, ценящих стабильность¹.

По оценкам экспертов, государственный служащий в России — это обладатель определенного набора компетенций, профессионал, постоянно повышающий свою квалификацию, нацеленный на обладание новыми знаниями и навыками². Так, Минтруд РФ включил в основу официального перечня квалификационных требований, которыми должны обладать современные государственные служащие, такие компетенции, как тайм-менеджмент, умение учитывать этнокультурные особенности поведения людей, навыки невербального общения, коммуникации, командной работы.

На современном этапе развития появляется необходимость цифровизации системы государственного управления для обеспечения роста прозрачности и скорости принятия оперативных решений.

Предлагается сформировать единый центр управления государственной политикой по выработке единых методологических подходов к кадровой работе на госслужбе. Это позволит снизить административную нагрузку на организации и граждан на 50%, сократить общее количество видов государственного контроля в 3 раза, снизить число федеральных органов контроля и надзора к 2024 году.

Сохранение старой кадровой системы государственного управления, основанной на личной лояльности, а не на профессионализме невозможно, так как миллионы рабочих мест будут заменены автоматизированными процессами³. Логичным результатом непрерывного процесса автоматизации будет являться из-

менение роли людей на государственной и муниципальной службе, ужесточение требований к их профессионализму⁴.

Считается, что цифровые технологии в качестве перспективных в формировании кадровой политики новой России должны перейти от оценки только «hard skills» к приоритетным «soft skills». Отметим, что термин «hard skills» характерен для экономики, в которой большое внимание уделяется глубоким профессиональным знаниям.

Soft skills — это навыки, которые напрямую не связаны с профессиональными качествами сотрудника, его знаниями и уровнем экспертизы. Это навыки, приобретенные благодаря воспитанию родителей, дополнительному образованию, окружению, друзьям, среде обитания и опыту за годы построения карьеры. Речь идет и о креативности, и о системности, и дипломатичности, об умении слушать и слышать, об умении вести переговоры и договариваться.

При Московском городском университете управления Правительства Москвы (МГУУ Правительства Москвы), ведущем образовательном и научном центре, играющим особую роль в формировании и развитии кадровой системы Москвы, создан независимый Центр оценки, который проводит мониторинг профессионализма и управленческого потенциала госслужащих, претендующих на то, чтобы попасть во внутренний кадровый резерв Правительства Москвы. В центре работают специалисты, которые проводят анализ потенциалов Soft skills посредством тренингов и семинаров. Отдельно оценивается умение работать в команде⁵.

Центр оценки — эффективный инструмент, позволяющий правильно идентифицировать направление дальнейшего обучения государственного служащего. Часто бывает, что государственный служащий проходит аттестацию и попадает в кадровый резерв, но при этом получает рекомендации по дальнейшему разви-

¹ См. более подробно Чиновник и цифра// Данные электронного портала РБК — <http://www.rbcplus.ru/news/5b3295267a8aa97a34c0b6fa?uid=uUjIC1qJt00eeTXAEnMAG==>

² См. более подробно Прокофьев С. Е., Богатырев Е. Д., Еремин С. Г. Государственная служба. Учебное пособие. Москва, 2017, Сер. 58. Бакалавриат. Академический курс; Эскиндаров М. А. О проблемах и перспективах подготовки муниципальных служащих в Российской Федерации// Самоуправление. 2013. № 10. С. 16–17

³ Зотов В. Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением// В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления и права Сборник научных статей V международной научно-практической конференции «Управленческие науки в современном мире». Под ред. С. Е. Прокофьева [и др.]. 2018. С. 58–62

⁴ Бутова Т. В., Харчилава Х. П., Абдурахманова А. Г. Проблемы мотивации представителей государства// Монография. Под ред. И. Ю. Беляевой, М. М. Пуховой. Москва, 2017

⁵ Марголин А. Обучение государственных гражданских служащих не должно быть формальным. Журнал «босс». Электронная версия — <http://www.bossmag.ru/archiv/2012/boss-10-2012-g/andrey-margolin-obuchenie-gosudarstvennykh-grazhdanskikh-sluzhashchikh-ne-dolzno-byt-formalnym.html>

тию каких-то определенных компетенций⁶. Из всей линейки программ повышения квалификации, которые предлагает сегодня университет, такому претенденту рекомендуют несколько необходимых именно ему программ. Программы по развитию *Soft skills* были разработаны университетом совместно с Управлением государственной службы и кадров Правительства Москвы. Их содержание максимально ориентировано на практику. Теоретические блоки минимизированы, они оформлены в раздаточном материале, а то время, которое отводится аудиторным часам, в большей степени посвящается выступлениям экспертов-практиков с наиболее актуальной информацией, необходимой для повышения квалификации. Кроме того, в курсах много кейсов, тренингов, мастер-классов. При прохождении обучения на подобных программах резервист повышает свои шансы на получение руководящей должности.

Большое значение сегодня имеют и цифровые компетенции, которые связаны с уверенным и эффективным использованием информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) для работы, творчества, инноваций, планирования и управления⁷.

С появлением новых компетенций и требований со стороны федерального центра по созданию в России цифровой экономики⁸ изменяется подход к оценке кадров государственной службе. Современный государственный гражданский служащий должен обладать такими качествами как гибкость, умение принимать решения в реальном времени, клиенто-ориентированность и культура постоянного совершенствования. Перенос многих управленческих процессов в цифровую реальность позволит сократить значительную часть бюрократических работников, направив их на более продуктивные рабочие места. Но главный переворот,

который должен произойти в этой сфере—установка приоритета цели перед функциями. Функции должны подбираться исполнителю под то, чтобы он мог достичь определенного результата.

В Ленинградской области запустили электронную платформу оценки кадров, основанную на нескольких приоритетах: внедрение элементов бережливого производства (LEAN) на госслужбе, дигитализация госуправления, а также инвентаризация и оптимизация органов власти от избыточных государственных полномочий⁹.

Такую же платформу использует для оценки кадрового потенциала и Департамент экономического развития Югры, который совместно с Фондом развития Югры проводят специализированный семинар «Введение в бережливое производство» для руководящего состава исполнительных органов государственной власти автономного округа¹⁰. Деловая игра проводится на компьютерной платформе, которая позволяет участникам освоить необходимые навыки бережливого производства, бережливые технологии, применяемые в работе органов власти. Программой семинара, в частности, предусмотрено обучение основным принципам и идеям бережливого производства, освоение инструментов повышения качества и эффективности деятельности, таких, как организация рабочего места 5S, картирование потока ценностей. Особое внимание уделено процессу планирования, постановки и достижению целей. Одно из практических заданий нацелено на проведение анализа окружающей Стратегии 2020–2030 гг. По итогам семинара слушатели получают совокупную оценку в категориях «hard skills» и «soft skills», которая станет основой принятия решения по продвижению по карьерной лестнице каждого конкретного претендента.

Навыки и компетенции руководителей по цифровой трансформации поделены на две части—технические и управленческие. К техническим навыкам относится знание технологий и навыков работы с данными, базовые знания

⁶ Токмурзин Т. М. К вопросу об особенностях финансового обеспечения систем профессионального развития государственных служащих зарубежных стран // Альманах мировой науки. 2016. — № 2–3(5). — С. 117–120.

⁷ Прокофьев С. Е. Люди — главное золото Казначейства России // Финансы, 2017. № 11. С. 9–16

⁸ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.» — Подробнее: http://www.cnews.ru/news/top/2018-10-01_minek_rasschityvaet_otsifrovat_protess_sozdaniya

⁹ Чиновников заменят роботы — Ялов Д. — Эксперт онлайн — <http://expert.ru/dossier/author/dmitrij-yalov/>

¹⁰ См. более подробно Инвестиционный портал ХМАО <http://investugra.ru/rus/news/chinovniki-yugry-osvaivayut-berezhlivoe-proizvodstvo/>

предметной области, знание трендов цифровых технологий, знания математических методов анализа данных, навыки планирования, прогнозирования и моделирования и навыки проектирования, внедрения и эксплуатации ИТ-систем. Среди управленческих навыков—владение методиками управления организационными изменениями, управление проектами, опыт создания подразделений и проектных команд, опыт реструктуризации бизнес-процессов, знание нормативной базы, навыки коммуникации и лидерство¹¹.

В связи с задачами по построению цифровой экономики, поставленными на федеральном уровне, в скором времени государственные служащие, особенно занимающие руководящие посты должны владеть компетенциями Chief Digital Officer—CDO. Целевой функцией реализации идеи цифровой экономики в отношении государства является создание формирования «Государства-как-Платформы» (ГкП). В рамках исполнения задачи построения цифровой экономики должно быть обеспечено благополучие граждан и экономический рост, основанный на внедрении технологий.

При проведении конкурса на замещение должностей будут учитываться профессиональные знания по управлению цифровым развитием и проектами цифровой трансформации. Также, в качестве компетенций Soft skills будут приниматься во внимание компетенции, связанные культурой трансформации¹².

Для решения проблемы подготовки первых руководителей из числа государственных служащих было принято решение обучать передовых лидеров по программе Образовательный интенсив «Остров 10–21» (так называется первый в России проект по интенсивной подготовке кадров для цифровой экономики). За-

¹¹ Борисов А. Б. Профессиональное развитие государственных служащих как фактор повышения эффективности власти // Электронный научный журнал «ГосРег» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://gosreg.amchs.ru/pdf/files/14number/articles14/Borisov_14.pdf (дата обращения: 10.01.2018)

¹² Антонова И. И. Современные проблемы самообразования государственных служащих / И. И. Антонова, Ш. Г. Магомедов, К. С. Сумкин // Педагогика и психология: актуальные вопросы теории и практики: материалы X Междунар. науч. — практ. конф. (Чебоксары, 19 март 2017 г.) / редкол.: О. Н. Широков [и др.] — Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2017. — № 1 (10). — С. 303–304

нятия прошли на острове Русский на базе Дальневосточного федерального университета. К преподаванию были привлечены ученые и практики мирового класса, технологические лаборатории крупнейших цифровых компаний и банков, наукоемких производств. Среди слушателей программы—руководители региональных департаментов, вице-губернаторы, региональные министры и руководители отделов, представители федеральных министерств, есть два главных врача краевых больниц.

Для них впервые в России организован образовательный трек «Управление, основанное на данных»—подготовка руководителей по управлению данными в органах власти—Chief Data Officer (CDO). Такие специалисты, которые только появляются в России, должны уметь анализировать большое количество разнообразных данных¹³. Задача—научить государственных служащих принимать решения на основе этих данных алгоритмизировано, автоматизировано и максимально исключить человеческий фактор из процесса принятия решения. Тогда резко снижается коррупция и повышается точность принятия решений, качество управления и жизни. Всему этому государственные служащие должны научиться за десять сверхнасыщенных дней. Продолжительность среднего учебного дня—17 часов.

Одним из трендов рекрутинга является роботизация процессов найма. Для государственной гражданской службы использование ботов может иметь место на этапе оценки информации резюме претендентов на вакантные должности. Использование искусственного интеллекта способно сэкономить время не только рекрутерам, но и кандидатам—по статистике компании просмотр кадровым работником поступающих резюме занимает 60% времени от всего процесса отбора. Боты могут работать 24 часа в сутки и с большим количеством задач одновременно, а значит, скриннинг резюме начинается сразу же после подачи, в реальном времени. Еще одна проблема, которую они могут решить,—«неответы»: до 85% резюме не получают никакой

¹³ Интенсивные люди — В России начали готовить кадры для цифровой экономики и управления Текст: Марина Гусенко // Российская газета — Федеральный выпуск № 7610 (147), 2018

реакции работодателя. Роботы также могут, фильтровать кандидатов по ключевым словам, навыкам, предыдущим работодателям и т.д.

В связи с большим количеством первоначальной документации, которая подается соискателями на этапах отбора персонала на государственную гражданскую службу кадровым подразделениям приходится изучать большое количество информационных данных, связанных с образованием, профессиональными достижениями соискателя¹⁴. Этот процесс отбора может быть вполне роботизирован. Кроме того, некоторые претенденты на должности задают стандартные вопросы, с которыми также мог работать искусственный интеллект. В качестве предложения можно рекомендовать оптимизацию кадровых процессов при помощи роботов трех типов: робота-поисковика, аудиобота для обзвона кандидатов и чат-бота для переписки с кандидатом.

Робототехника, задействованная в поиске кандидатов может составлять списки лучших из них, отправлять автоматических по электронной почте кадровой службе. Поисковой бот может также проводить сравнительный анализ резюме кандидата, которые размещены на разных HR-сайтах, оценивать активность личности в социальных сетях, давать характеристику использования тайм-менеджмента сотрудника.

Использование аудиоробота призвано сократить время кадрового департамента на обзвон потенциальных кандидатов и минимизировать общение по стандартным вопросам как трудовой распорядок, графики работы, должностные инструкции. Эта технология может быть также использована для стыковки времени на собеседование с представителем кадровой службы.

Что касается использования Чат-бота как технологии отбора или подбора персонала на государственную гражданскую службу, то ее основное предназначение — предварительное общение

с кандидатом, предоставление более полной информации и ответов на вопросы. Представитель кадровой службы может изучить информацию чата в любой момент времени и сделать соответствующие выводы о кандидате. Все эти роботы, по оценкам специалистов-разработчиков, способны сократить время предварительного подбора кандидата с 21 ч до 45 мин в среднем¹⁵.

Технологии искусственного интеллекта можно также использовать для оценки психологических качеств кандидата, там самым экономя время внутренней службы безопасности¹⁶. Это возможно сделать посредством платформ распознавания лиц и эмоций.

Роботы могут использоваться для проверки кандидата на разных фото- и видеоматериалах. Это позволит снизить риск скандалов и поставить барьер претендентам, которые были замечены в непристойном виде или ситуации. Также робототехнология способна на собеседовании выявить эмоциональные реакции кандидата на определенные вопросы и составить объективный анализ на искренность его ответов. Возможно также сделать вывод, будет ли новый претендент на должность государственного гражданского служащего соответствовать этическим требованиям и признанной всем коллективом деловой культуре организации. Использование технологий робототехники при отборе и подборе персонала сможет оптимизировать как работу кадрового департамента, так и службы безопасности.

Анализируя достоинства новых технологий, нельзя не отметить недостатки, среди которых ключевая особенность робототехники — она самообучается на основе разговоров с реальными людьми. Именно это делает современных ботов с одной стороны гибкими и эффективными в общении, но, с другой стороны, открывает возможности для манипулирования. Также нельзя не отметить излишний

¹⁴ Братарчук Т. В., Федорова А. С. Взгляд российских исследователей на проблемы профессионального развития государственных гражданских служащих // Государственное и муниципальное управление: вызовы и приоритеты. Материалы III международной научно-практической конференции: сборник научных статей по итогам конференции 8 декабря 2017 года. Т. 2 / кол. авторов; отв. ред. С. А. Зуденкова. — Москва: РУСАЙНС, 2017. — С. 304–308

¹⁵ Арик Ахвердян, генеральный директор компании VCV. Как улучшить подбор персонала с помощью роботов // Электронный портал газеты Ведомости, 2017 — <https://www.vedomosti.ru/management/blogs/2017/09/25/735119-podbor-personala-robotov>

¹⁶ Борщевский Г. А., Калмыков Н. Н. Современные приоритеты профессионального развития государственных гражданских служащих // ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления). — 2017. — Т. 9. — № 4. — С. 550-

формализм со стороны искусственного интеллекта.

Перспективы создания в стране цифровой экономики будут способствовать тому, что кадровая служба будущего будет оценивать кандидатов на госслужбу не столько на основе электронных видов документов, сколько на основе информации из различных баз данных, анализа статусов в соцсетях и имеющейся информации в интернете¹⁷.

Сейчас большие ожидания связаны с развитием единой информационной системы управления кадровым составом на госслужбе. По замыслу ее создателей, она будет выполнять множество функций—от платформы для предварительной оценки знаний кандидатов на госслужбу до места размещения открытых электронных курсов для уже действующих госслужащих. Еще большие надежды возлагаются на дальнейшее развитие схожих ресурсов на региональном уровне. Обусловлено это тем, что региональные проекты по сравнению с федеральными развиваются пока опережающими темпами. Вне зависимости от того, какие

платформы—федеральная или региональные—будут лидировать в будущем, их общей чертой будет акцент на самообразовании, оценке эффективности и результативности обучения. Обучение в будущем—это непрерывное развитие персонала в условиях изменений.

Данные представленного анализа позволяют делать следующие выводы:

применение цифровых технологий при формировании кадрового потенциала способствует развитию новых цифровых сервисов, центров компетенций, оказывает воздействие на изменение показателей эффективности работы кадровых служб, например, за счет применения робототехники;

инновационные разработки современности, основанные на Big Data способны не только анализировать текстовую информацию, но и фото, видео-материалы, размещенные в сети Интернет. Подобный мониторинг призван предотвратить появление на государственной службе людей с сомнительным прошлым и репутацией, вывести на новый, качественный уровень этическую составляющую оценки потенциальных и имеющихся работников.

¹⁷ Прокофьев С. Е., Разманова Н. А. Этапы развития казначейской службы в России // Бюджет. 2017. № 9. С. 50

Список литературы:

List of literature:

1. Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.» — Подробнее: http://www.cnews.ru/news/top/20181001_minek_rasschityvaet_otsifrovat_protseess_sozdaniya
2. Антонова И. И. Современные проблемы самообразования государственных служащих / И. И. Антонова, Ш. Г. Магомедов, К. С. Сумкин // Педагогика и психология: актуальные вопросы теории и практики: материалы X Междунар. науч.— практ. конф. (Чебоксары, 19 март 2017 г.) / редкол.: О. Н. Широков [и др.] — Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2017. — № 1 (10). — С. 303–304
3. Арик Ахвердян, генеральный директор компании VCV. Как улучшить подбор персонала с помощью роботов // Электронный портал газеты Ведомости, 2017 — <https://www.vedomosti.ru/management/blogs/2017/09/25/735119-podbor-personala-robotov>
4. Братарчук Т. В., Федорова А. С. Взгляд российских исследователей на проблемы профессионального развития государственных гражданских служащих // Государственное и муниципальное управление: вызовы и приоритеты. Материалы III международной научно-практической конференции: сборник научных статей по итогам конференции 8 декабря 2017 года. Т. 2 / кол. авторов; отв. ред. С. А. Зуденкова. — Москва: РУСАЙНС, 2017. — С. 304–308
5. Борщевский Г. А., Калмыков Н. Н. Современные приоритеты профессионального развития государственных гражданских служащих // ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления). — 2017. — Т. 9. — № 4. — С. 550–
6. Борисов А. Б. Профессиональное развитие государственных служащих как фактор повышения эффективности власти // Электронный научный журнал «ГосРег» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://gosreg.amchs.ru/pdf/files/14number/articles14/Borisov_14.pdf (дата обращения: 10.01.2018)
7. Бутова Т. В., Харчилава Х. П., Абдурахманова А. Г. Проблемы мотивации представителей государства // Монография. Под ред. И. Ю. Беляевой, М. М. Пуховой. Москва, 2017
8. Зотов В. Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления и права Сборник научных статей V международной научно-практической конференции «Управленческие науки в современном мире». Под ред. С. Е. Прокофьева [и др.]. 2018. С. 58–62
9. Интенсивные люди — В России начали готовить кадры для цифровой экономики и управления Текст: Марина Гусенко // Российская газета — Федеральный выпуск № 7610 (147), 2018
10. Инвестиционный портал ХМАО <http://investugra.ru/rus/news/chinovniki-yugry-osvaivayut-berezhlivoe-proizvodstvo/>
11. Марголин А. Обучение государственных гражданских служащих не должно быть формальным. Журнал «Босс». Электронная версия — <http://www.bossmag.ru/archiv/2012/boss-10-2012-g/andrej-margolin-obuchenie-gosudarstvennykh-grazhdanskikh-sluzhashchikh-ne-dolzno-byt-formalnym.html>
12. Прокофьев С. Е. Люди — главное золото Казначейства России // Финансы, 2017. № 11. С. 9–16
13. Прокофьев С. Е., Разманова Н. А. Этапы развития казначейской службы в России // Бюджет. 2017. № 9. С. 50
14. См. более подробно Чиновник и цифра // Данные электронного портала РБК — <http://www.rbplus.ru/news/5b3295267a8aa97a34c0b6fa?ruid=uUj1C1qt00eeTXAEenMAg==>
15. Прокофьев С. Е., Богатырев Е. Д., Еремин С. Г. Государственная служба. Учебное пособие. Москва, 2017, Сер. 58. Бакалавриат. Академический курс; Эскиндаров М. А. О проблемах и перспективах подготовки муниципальных служащих в Российской Федерации // Самоуправление. 2013. № 10. С. 16–17
16. Токмурзин Т. М. К вопросу об особенностях финансового обеспечения систем профессионального развития государственных служащих зарубежных стран // Альманах мировой науки. 2016. — № 2–3(5). — С. 117–120.
17. Чиновников заменят роботы — Ялов Д. — Эксперт он-лайн — <http://expert.ru/dossier/author/dmitrij-yalov/>

1. Antonova I. I. Modern problems of self-education of civil servants / I. I. Antonova, Sh. G. Magomedov, K. S. Sumkin // Pedagogy and Psychology: Topical Issues of Theory and Practice: Materials of the X Intern. scientific-practical conf. (Cheboksary, March 19, 2017) / Editorial: O. N. Shirokov [and others] — Cheboksary: CNS Interactive Plus, 2017. — № 1 (10). — p. 303–304
2. Arik Hakhverdyan CEO of VCV. How to improve recruitment with the help of robots // Electronic portal of the newspaper Vedomosti, 2017 — <https://www.vedomosti.ru/management/blogs/2017/09/25/735119-podbor-personala-robotov>
3. Bratarchuk T. V., Fedorova A. S. View of Russian researchers on the problems of professional development of civil servants // State and municipal management: challenges and priorities. Proceedings of the 3rd international scientific-practical conference: a collection of scientific articles on the results of the conference on December 8, 2017. T. 2 / col. authors; executive editor S. A. Zudenkova. — Moscow: RUSAINS, 2017. — p. 304–308
4. Borschevsky G. A., Kalmykov N. N. Modern priorities of professional development of civil servants // ARS ADMINISTRANDI (The Art of Management). — 2017. — V. 9. — № 4. — p. 550–
5. Borisov A. B. Professional development of civil servants as a factor in increasing the efficiency of power // Electronic scientific journal «GosReg» [Electronic resource]. — Access mode: http://gosreg.amchs.ru/pdf/files/14number/articles14/Borisov_14.pdf (access date: 01.01.2018)
6. Butova T. V., Kharchylava Kh. P., Abdurakhmanova A. G. Problems of motivation of state representatives // Monograph. Ed. I. Yu. Belyaevoy, M. M. Pukhovoy. Moscow, 2017
7. Zotov V. B. Information technologies in the service of power interaction with the population // In the collection: Actual problems and prospects of development of public administration and law. Collection of scientific articles of the V international scientific-practical conference “Management sciences in the modern world”. Ed. by S. E. Prokofiev [etc.]. 2018. pp. 58–62
8. Intensive People — In Russia, they began to train personnel for the digital economy and management. Text: Marina Gusenko // Rossiyskaya Gazeta — Federal Issue No. 7610 (147), 2018
9. Margolin A. Training of civil servants should not be formal. Boss Magazine. Electronic version — <http://www.bossmag.ru/archiv/2012/boss-10-2012-g/andrej-margolin-obuchenie-gosudarstvennykh-grazhdanskikh-sluzhashchikh-ne-dolzno-byt-formalnym.html>
10. Prokofiev S. E. People are the main gold of the Treasury of Russia // Finance, 2017. № 11. P. 9–16
11. Prokofiev S. E., Razmanova N. A. Stages of development of the treasury service in Russia // Budget. 2017. № 9. C. 50
12. See in more detail the Official and the figure // The data of the electronic portal of RBC — <http://www.rbplus.ru/news/5b3295267a8aa97a34c0b6fa?ruid=uUj1C1qt00eeTXAEenMAg==>
13. See in more detail Prokofiev S. E., Bogatyrev E. D., Eremin S. G. Public service. Tutorial. Moscow, 2017, Ser. 58. Undergraduate. Academic course; Eskinardov M. A. On the problems and prospects of training municipal employees in the Russian Federation // Self-management. 2013. № 10. P. 16–17
14. See in more detail the Investment portal of the Khanty-Mansi Autonomous Okrug <http://investugra.ru/rus/news/chinovniki-yugry-osvaivayut-berezhlivoe-proizvodstvo/>
15. Tokmurzin T. M. On the issue of the peculiarities of financial support for professional development systems of civil servants in foreign countries // Almanac of World Science. 2016. — № 2–3 (5). — p. 117–120.
16. Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 No. 204 “On the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024” — For more information: http://www.cnews.ru/news/top/2018-10-01_minek_rasschityvaet_otsifrovat_protseess_sozdaniya
17. Officials will be replaced by robots — Yalov D. — Expert online — <http://expert.ru/dossier/author/dmitrij-yalov/>

Старт очередных реформ в Российской Федерации

The start of another reforms in the Russian Federation



Сираждинов Р. Ж., к.э.н., старший научный сотрудник, доцент
(ФГБОУ ВО «Государственный Университет Управления», Москва)
Email: rifsir@yandex.ru

R. Zh. Sirazhdinov, Ph. D., senior researcher, associate Professor
(State University of Management, Moscow)

Аннотация: в Российской Федерации проходит реформа системы обращения с отходами производства и потребления. В эту систему органично входит и система обращения с твердыми коммунальными отходами, объем которых в последние годы резко вырос за счет фактической ликвидации системы переработки вторичных отходов. Реформа очень долго откладывалась, но ее старт показал неполную готовность народного хозяйства к реализации ее положений в полном объеме.

Ключевые слова: система обращения с твердыми коммунальными отходами, региональный оператор, реформа, территориальная схема обращения с отходами производства и потребления.

Abstract: the Russian Federation is reforming the system of production and consumption waste management. This system organically includes the system of solid municipal waste management, the volume of which has increased dramatically in recent years due to the actual elimination of the secondary waste processing system. The reform was postponed for a long time, but its start showed the incomplete readiness of the national economy to implement its provisions in full.

Key words: solid municipal waste management system, regional operator, reform, territorial scheme of production and consumption waste management.

1 января 2019 года стартовал очередной этап реформы связанной с обращением с твердыми коммунальными отходами. Реализация этой реформы долгое время откладывалась, но наконец-то с 1 января 2019 года ей был дан старт. [1].

По данным Комитета Госдумы по экологии и охране окружающей среды, с 1 января на систему обращения с твердыми коммунальными отходами полностью перешли 60 регионов. Ещё 11—частично. В некоторых субъектах федерации по разным причинам реформу отложили на разные сроки в частности: в Амурской, Архангельской, Курганской, Ленинградской, Владимирской, Омской и Рязанской областях и других. Москве, Санкт-Петербургу и Севастополю отложили начало ее реализации до 1 января 2022 г.

За последние 20 лет в Российской Федерации было проведено много реформ, которые касались многих сфер деятельности государства и общества. Предыдущая реформа касалась пенсионной системы, которая свелась лишь к увеличению возраста выхода на пенсию по старости на общих основаниях. В качестве основного довода и обоснования необходимости этого шага было объявлено о дефиците бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации. В качестве небольшой конфетки для пенсионеров было небольшое повышение пенсий в среднем на 1 тыс. рублей в месяц. При этом в качестве источника финансирования повышения пенсий был назван федеральный бюджет. Это утверждение не совсем верно. Ибо финансирование повышения пенсии неработающим пенсионерам было обеспечено за счет работающих пенсионеров, у которых не проводится ежегодная индексация на уровень инфляции. Истина для этих событий может быть установлена в результате небольших расчетов.

По статистическим данным средняя заработная плата в Российской Федерации составляет 40 тыс. рублей. Для современных нормативных требований сумма страховых взносов в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации составляет 10400 рублей в месяц. По условиям современной системы пенсионного обеспечения работающим пенсионерам перечисляющим страховые взносы в Пенсионный фонд могут дополнительно

получить повышение пенсий не более чем на 128 рублей в месяц. Таким образом, один работающий пенсионер позволяет повысить пенсию в среднем 10 неработающим.

Следующая болезненная реформа, которая в средствах массовой информации названа «мусорной».

По первоначальному замыслу реформа должна была заработать с 2014 года. Но как показали события, к этому времени, ни один субъект федерации не был готов к этому.

Прежде всего, основным этапом реформы считалось разработка региональной (территориальной) схемы обращения с твердыми коммунальными отходами.

В рамках территориальной схемы обращения с твердыми коммунальными отходами должна была присутствовать следующая информация:

- источники образования коммунальных отходов на территории субъекта Российской Федерации;
- объемы образующихся отходов на территории с разбивкой по видам и классам опасности отходов;
- объемы отходов подлежащих обезвреживанию, утилизации и размещению отходов с разбивкой по годам);
- местонахождении объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов накопления отходов;
- схема потоков отходов, в том числе твердых коммунальных отходов, от источников их образования до объектов обработки, утилизации, обезвреживания отходов, объектов размещения отходов, включенных в государственный реестр объектов размещения отходов, которая включает в себя графические обозначения мест, количество образующихся отходов, количество объектов, используемых для обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов;
- данные о строительстве, реконструкции, выведении из эксплуатации объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов;
- объемы капитальных вложений в строительство, реконструкцию, выведение из эксплуатации объектов обработки, утилизации, обезвреживания, размещения отходов;
- значения предельных тарифов в обла-

сти обращения с твердыми коммунальными отходами, рассчитанные в соответствии с требованиями к составу и содержанию территориальных схем;

- сведения о зонах деятельности регионального оператора;
- электронную модель территориальной схемы обращения с отходами.

В разработке территориальной схемы задействованы органы государственного и муниципального управления. При реализации положений этого нормативного акта не учли многих факторов, в числе основных явилось элементарное отсутствие ресурсов, как трудовых, так и финансовых. Разработка норм накопления твердых коммунальных отходов в законе возлагалась на субъекты федерации вместе с муниципальными образованиями.

У большинства субъектов федерации не хватало квалификации и опыта для разработки обоснованных норм накопления твердых коммунальных отходов и выбора мест накопления и захоронения [5,8]. Кроме того, в законе была предусмотрена процедура общественного обсуждения многих проблем обращения с твердыми коммунальными отходами. Эти проблемы приводили, в частности, постоянным изменениям в территориальной схеме. Так, например, территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, в Саратовской области рассматривалась и утверждалась три раза. Утверждение регионального оператора Саратовской области состоялось 25 декабря 2017 года. Причем реализация программы в Саратовской области предусматривается через механизмы концессионного соглашения. Очевидно, что для успешного решения проблем реализации концессионного соглашения региональный оператор установил завышенные тарифы на обращение с твердыми коммунальными отходами, что многие муниципальные образования отказывались заключать договора. Заключение договоров происходило через решение судов.

Законом было предусмотрено два варианта расчета оплаты за сбор твердых коммунальных отходов с населения. Одним вариантом тариф устанавливался на 1 зарегистрированного жителя. Вторым вариантом тариф устанавливался на 1 кв. метр жилой площади. Все субъекты

подошли по разному- большая часть из которых предложила населению именно 1 вариант.

Московская область из предложенных вариантов выбрала второй. Так с 1 января 2019 года были установлены тарифы для жителей многоквартирных домов и индивидуальные жилые строения. В настоящее время он зависит от нормы накопления и расстояния до пункта обработки отходов. Для Московской области нормы накопления установлены в размере 0,0095 куб. метра/кв.м.[10].

Для иллюстрации абсурдности установленного порядка взимания платы с населения за вывоз твердых коммунальных отходов проведем небольшой расчет.

В настоящее время жилищный фонд Московской области составляет почти 208 млн. м кв. При минимальном тарифе на стоимость услуг равной 7,48 рублей за м² объем платежей населения составит 1555,84 млрд. рублей в месяц. К этой сумме надо добавить примерно половину на различные садовые товарищества. При этом необходимо принять к сведению, что в домах, находящихся на территории этих товариществ никто не живет, а платить все равно придется. В итоге получается 2333,75 млрд. рублей. Сумма для любых времен достаточно внушительная. К этой сумме надо добавить платежи региональным операторам Московской области со стороны московского бюджета [4]. При этом проблемы вывоза мусора как были до старта, так и остались.

Основная причина возникших проблем, на наш взгляд, заключается в неподготовленности инфраструктуры по обращению с твердыми коммунальными отходами. В Московской области существовало 27 сортировочных предприятия, которые в последние 5 лет разорились.

Другим важным моментом реформы должно было создание региональных операторов, являющихся частными компаниями и которые должны были организовывать практически весь процесс обращения с отходами производства и потребления при осуществлении инвестиций в инфраструктуру. Однако эти намерения никак не оправдались. После чего вышел указ Президента Российской Федерации о создании федерального оператора, который получает права

федерального министерства по обращению с отходами производства и потребления [2].

Система обращения с отходами производства и потребления имеет достаточно много особенностей и специфики. Для того чтобы ответить на этот вопрос, нужно изучить особенности этого бизнеса.

Набитые отходами машины отвозят их на специальные полигоны. Причем эти полигоны существовали достаточно давно, но они принимали лишь бытовые отходы. Сегодня их мало, а мусоросжигательных предприятий катастрофически не хватает. Поэтому подавляющая часть «мусорных» бизнесменов попросту сбрасывала всю грязь причем безо всякой сортировки на промышленный и бытовой, в лесные карьеры и овраги [3,9].

Количество уже и несанкционированных свалок росло не по дням, а по часам. Только после того как по стране прошли акции протеста против загрязнения природы, правительство взялось за нарушителей всерьез. Причем складывается впечатление, что большая часть из них (протестов) была достаточно хорошо организована и даже финансировалась какими-то структурами. Скорее всего инициаторы беспокоились не о экологии, а о сокращении перспективных территорий для застройки.

С одной стороны, этому можно было только порадоваться: значительная часть незаконных полигонов за последние годы действительно была закрыта, что привели к настоящему кризису в условиях отсутствия инфраструктуры.

В конце сентября в Челябинске из-за взбунтовавшихся мусорщиков произошел

настоящий коллапс, а власти даже объявили режим повышенной опасности. Отходы просто перестали вывозить из городских дворов.

Мусорщики молчать не стали и тоже озвучили свою позицию. Оказалось, что введение платы за пользование трассами для грузовиков по системе «Платон» не позволяет гонять машины за сотни километров к ближайшему официальному полигону.

У компаний, вывозящих мусор из Москвы, выросли издержки после закрытия свалки в Балашихе. В результате тарифы на вывоз и прием отходов могут вырасти на 20–30%. [6,7]

«Это связано с ростом протяженности маршрутов и увеличением времени рейсов. Действующие полигоны в связи с отработанной мощностью и слабой инфраструктурой не способны оперативно принимать перераспределенные потоки. При въезде создаются очереди, наши мусоровозы простаивают до 12 часов»,— заявили в пресс-службе одной из компаний.

Сохранившиеся мусорные полигоны поднимают цены или вовсе отказывают компаниям в приеме бытовых отходов. Закрывать полигоны, не подготовив им полноценную замену и необходимую инфраструктуру в полном объеме, не построив современные мусоросжигающие предприятия,— это было чистое безумие. В итоге расплачиваться будут простые россияне, именно им придется покрывать непредвиденные расходы «мусорных» бизнесменов.

Литература:

1. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 25.12.2018) «Об отходах производства и потребления» (сизм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) [Электр. ресурс]: Режим доступа <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=314393&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.8066490427283954#01222283880776669/> Дата обращения: 14.02.2019 г.
2. Указ Президента РФ от 14.01.2019 № 8 «О создании публично-правовой компании по формированию комплексной системы обращения с твердыми коммунальными отходами [Электр. ресурс]: Режим доступа <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201901140034/> Дата обращения 14.02.2019 г.
3. В споре рождается истина. В 71 регионе РФ началась «мусорная» реформа// Статья из газеты: Еженедельник «Аргументы и Факты» № 4 23/01/2019 [Электронный ресурс] Режим доступа. http://www.aif.ru/society/ecology/v_sore_rozhdaetsya_istina_v_71_regone_rf_nachalas_musornaya_reforma/ Дата обращения 23.01.2019 г.
4. Зотов В. Б. Проблемы утилизации твёрдых бытовых отходов в Российской Федерации и пути их решения В сборнике: Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики Материалы первой Всероссийской научно-практической Конференции с международным участием. Редактор А. Н. Гуда. 2016. С. 13–18.
5. Карцев Б. В., Мусинова Н. Н. Современные проблемы обращения с твёрдыми коммунальными отходами на региональном уровне// Экономика и предпринимательство. 2017. № 9–2 (86). С. 178–181.
6. Мусинова Н. Н. Полномочия и взаимодействие субъектов исполнительной власти города Москвы и органов местного самоуправления в области рационального обращения с отходами// Вестник Университета (Государственный университет управления). 2018. № 2. С. 21–26.
7. Сираждинов Р. Ж. Экология как поле разрешения конфликта интересов// Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 187–190.
8. Сираждинов Р. Ж. Повышение эффективности государственной экологической экспертизы// В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: Современные проблемы и перспективы развития. сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 58–63.
9. Стадолин М. Е. Совершенствование управления санитарной очисткой города Москвы// Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. № 4. С. 133–138.
10. [Электр. ресурс]: Режим доступа// Источник: <https://www.vyvoz-musora.site/tarify/moskovskaya-oblast.html>

Literature:

1. Federal law of 24.06.1998 № 89-FZ (ed. from 25.12.2018) «On wastes of production and consumption» (Rev. and EXT., joined. in force with 01.01.2018) [Elektr. resource]: access Mode <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=314393&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.8066490427283954#01222283880776669/> date accessed: 14.02.2019 G.
2. The decree of the President of the Russian Federation from 14.01.2019 No. 8 «On the establishment of a public-law company on the formation of integrated system of municipal solid waste management [Electr. resource]: access Mode <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201901140034/> date accessed 14.02.2019 G.
3. In Sora is born the truth. In 71 regions of the Russian Federation began «garbage» reform// Article from the newspaper: Weekly «Arguments and Facts» № 4 23/01/2019 [Electronic resource] access Mode. http://www.aif.ru/society/ecology/v_sore_rozhdaetsya_istina_v_71_regone_rf_nachalas_musornaya_reforma/ date of obrasheniya 23.01.2019 G.
4. The Problems of solid waste disposal in the Russian Federation and the ways to solve them in the collection: the state, municipal and corporate Governance: the theory and the best practice Materials of the first all-Russian scientific and practical Conference with international participation. Editor A. N. Hood. 2016. P. 13–18.
5. Kartsev B. V., Musinova N. N. Modern problems of solid municipal waste management at the regional level. Economics and entrepreneurship. 2017. No. 9–2 (86). P. 178–181.
6. Musinova N. N. Powers and interaction of subjects of Executive power of the city of Moscow and local governments in the field of rational waste management// Vestnik Universiteta (State University of management). 2018. No. 2. P. 21–26.
7. Sirajdinov R. J. Ecology as a field of conflict resolution// Municipal Academy. 2017. No. 4. P. 187–190.
8. Sirazhdinov R. Zh. Improving the efficiency of the state ecological expertise// in the collection: State and municipal management in the Russian Federation: Modern problems and prospects of development. collection of scientific works of teachers, graduate students and students of the Department of public administration. Moscow, 2017. P. 58–63.
9. Stadolin M. E. Improving management of sanitary cleaning of the city of Moscow// Bulletin of University (State University of management). 2012. No. 4. P. 133–138.
10. [Electra. resource]: access Mode// Source: <https://www.ahhh!vyvoz-musora.site/tarify/moskovskaya-area.html>

К вопросу развития коммунального хозяйства сельских поселений

To the question of development of municipal services of rural settlements



Стадолин Михаил Евгеньевич, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
stadolin007@mail.ru

Stadolin Mihail
Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor,
Department of state and municipal governance of State University of Management (Moscow)
stadolin007@mail.ru



Комаров Алексей Николаевич, магистрант ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
lex-kan@list.ru

Komarov Alexey, master student State University of Management (Moscow)
lex-kan@list.ru

Аннотация. В настоящее время важнейшее социально-экономическое значение приобретают проблемы устранения нарастающего износа и аварийности объектов коммунального хозяйства, жизненно важных не только для крупных городов, но и, особенно, для сельских поселений. Несмотря на острый дефицит собственных средств коммунальных предприятий и местных бюджетов, необходимо обеспечивать реконструкцию, ресурсосбережение и развитие коммунальных систем, что сталкивается с рядом проблем законодательного, организационного и инвестиционного характера.

Ключевые слова: коммунальное хозяйство, сельские поселения, износ инфраструктуры, дефицит бюджетные средства, целевые программы, инвестиционная привлекательность.

Annotation. At the present time the most important socio-economic importance of the problem of eliminating the increasing deterioration and accident rate of public utilities, vital not only for large cities but also, especially, for rural settlements. Despite the acute shortage of own funds of municipal enterprises and local budgets, it is necessary to ensure the reconstruction, resource conservation and development of municipal systems, which faces a number of problems of legislative, organizational and investment nature.

Keywords: municipal services, rural settlements, wear of infrastructure, deficiency budgetary funds, target programs, investment attractiveness.

Коммунальное хозяйство является основой жизнеобеспечения более 104 тысяч российских населенных пунктов, и, наряду с жилищным, остается одним из наиболее проблемных и социально значимых секторов экономики страны.

Жилищные и коммунальные услуги оказывают 35,7 тысяч предприятий и организаций с численность работников более 3 млн. человек, оборот этой сферы—не менее 4,3 трлн. руб. в год [8].

На современном этапе развития коммунального хозяйства одновременно два процесса:

- с одной стороны, государство уделяет все больше внимания проблемам коммунального хозяйства, в рамках Стратегии развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2020 года [1] разработаны и реализуются как федеральные, так и региональные программы, например, Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильём и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» [2] и ряд других, развиваются новые формы и организационные механизмы управления ЖКХ;

- с другой стороны, усиливаются проблемы снижения качества и надежности функционирования коммунального хозяйства, особенно в малых поселениях муниципальных образований, что связано с увеличением износа инфраструктурных объектов коммунального хозяйства обусловленным растущим дефицитом необходимых средств на их ремонт и модернизацию.

По мнению специалистов, в настоящее время износ коммунальной инфраструктуры в целом превышает 60%, котельных 54,5%, тепловых сетей—62,8%, коммунальных сетей водопровода—65,5%, канализации—62,5%, насосных станций—57,1%, очистных сооружений канализации—56,2%, достигая в отдельных муниципальных образованиях 70–80%, значительная часть коммунальной инфраструктуры отдельных муниципальных образований находится в аварийном или предаварийном состоянии [8].

На приведение изношенных фондов коммунального хозяйства до нормативного состояния требуется не менее 6,5 трлн. руб., что, при современных объемах восстановления и обновления коммунальной инфраструктуры не более 10–12% от ре-

альных потребностей, ведет к увеличению протяженности полностью изношенных труб, росту аварийности и снижению надежности коммунальных инженерных систем [5].

Наиболее критична ситуация в системе водоснабжения и водоотведения малых городских и сельских поселений, например, протяженность ветхих водопроводных сетей в России достигла 194 тыс. км., основная часть водопроводов строилась в середине XX век [6].

Необходимо отметить, что как ни парадоксально, но по оценки Минстроя количество аварий, неуклонно снижается: с 1995 года аварий в коммунальной сфере стало вдвое меньше, при увеличении протяженности водопроводной сети на 70 тыс. км.

Такое официальное статистическое снижение аварийности на сетях эксперты объясняют тем, что, в последние годы, при повсеместном использовании приборов учета систематически снижается холодное и горячее водопотребление с соответствующим ослаблением давления в водопроводах и уменьшения, вследствие этого, риска аварий даже на ветхих трубопроводах и распределительных сетях.

Тем не менее, в настоящее время, уровень надежности работы инженерных коммуникаций в России на порядок ниже, чем в европейских странах. Так, на 1 км трубопроводов в системе коммунального хозяйства происходит до 0,7–0,8 аварий в год (в зарубежных странах 0,02–0,025) [6].

Таким образом, из-за дефицита финансирования предприятий коммунального хозяйства малых и средних городов происходит опережающий износ существующей коммунальной инфраструктуры систем жизнеобеспечения, который, при необходимости функционирования в непрерывном режиме обеспечения ежедневных потребностей населения, усиливается технической сложностью её ремонта и модернизации.

Крайне остро эти проблемы стоят в малых поселениях отдельных муниципальных образований вследствие их низкой инвестиционной привлекательности для частных инвесторов и нарастающего дефицита, как собственных средств коммунальных предприятий, так и средств местных бюджетов [4].

Указанные тенденции отражаются непосредственно и на деятельности муниципального предприятия «Вадресурс», которое занимается водоснабжением, теплоснабжением водоотведением сельских поселений (46 сёл, посёлков и деревень) Вадского муниципального района Нижегородской области, как одного из типовых организаций коммунального хозяйства малых поселений страны.

Общая протяженность водопроводных сетей, входящих в зону ответственности МП «Вадресурс»—116,3 километров. Из них в критическом состоянии находится более 80% распределительных сетей.

Наиболее острая проблема для предприятия—крайне высокая степень износа коммунальных сетей обслуживаемых поселений, которая только по водопроводу составляет 83% и постоянно увеличивается.

До сих пор предприятием эксплуатируются старые чугунные водопроводные сети, проложенные в 30-х годов прошлого века. Трубы, вентили местами элементарно сгнили, и ремонтировать их практически невозможно. Производить замену аварийных участков таких сетей крайне затруднительно, при аварийных ремонтах приходится соединять современные пластиковые трубы и старые чугунные, да еще таким образом, чтобы обеспечить полную изоляцию.

Несмотря на замену в 2017–2018 гг. пластиковыми трубами наиболее аварийных участков водопроводящих сетей количество числа аварий на коммунальных сетях района возросло только за 2018 год со 194 до 258 единиц, т.е. на 25%.

По водоотведению за тот же период показатель аварийности на канализационных сетях возрос с 38 до 59, т.е. на 36%. Из 12,9 км канализационной трассы 80% приближается к 100% износу. Они пока пригодны к эксплуатации, но требуют срочной замены.

По системе теплоснабжения в 2017 году аварии отсутствовали, а в 2018 году их произошло 17, что связано с нарастающим их износом.

При устранении аварий на сетевом хозяйстве коммунальных систем обслуживаемых поселений муниципального образования коммунальное предприятие сталкивается со следующими сложностями:

- часто просто отсутствуют необходимые технологические схемы и карты трассировки коммунальных систем водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения, которые были утрачены при передаче объектов в муниципальную собственность или остаются бесхозными, юридически не состоящими на балансе предприятия, но фактически обслуживаемых персоналом предприятия.

- разброс населенных пунктов, коммунальные системы которых обслуживает МП «Вадресурс» велик (по дорогам примерно от 30–50 км.) для обслуживания действующими двумя аварийными бригадами, при этом увеличение их количества не представляется экономически возможным

- пробелы в действующем законодательстве (не предусмотрен сервитут охранной зоны коммунальных сетей, проходящие по частной территории), что не дает возможность оперативно приступить к ликвидации аварии. В настоящий момент продажа земельных участков под застройку, может производиться без согласования с ресурсоснабжающими организациями.

В итоге указанные выше проблемы значительно снижают оперативность и увеличивают время устранения аварий.

Кроме того, на результативность деятельности предприятия негативно влияют следующие факторы:

- качество подаваемой в сеть воды остается одной из острых проблем коммунальной сферы поселений района. Вода имеет желтоватый цвет, вкусовые качества оставляют желать лучшего. Причина—не только в изношенных водопроводных трубах, но и в химическом составе добываемой артезианской воды. Не во всех давно используемых скважинах, качество воды на должном уровне. Для повышения качества подаваемой воды необходимо установка фильтров в систему водоснабжения поселений.

- пропускная способность труб уже не соответствует потребностям абонентов и требует частичной замены на больший диаметр.

- состояние канализационных сетей систем водоотведения требует полной проверки, диагностики и постоянного контроля.

- канализационно—насосные станции (КНС) обслуживаемых поселений требуют полной реконструкции.

- постоянно происходит кража люков

с колодцев (не смотря на то, что они пластиковые), на некоторых колодцах просто их когда-то проложили с нарушением технического регламента.

Но самой большой проблемой деятельности организации является низкая платежная дисциплина абонентов, отсутствие своевременной оплаты за услуги и рост дебиторской задолженности.

Так, за последние два года МП «Вадресурс» недополучило от абонентов более 7 млн. руб. (в основном это абоненты с которых по суду взыскать задолженность не представляется возможным). Отключение от жизненно обеспечивающих систем тепло- и водоснабжения по законодательству запрещено. В этой связи ряд абонентов пользуется коммунальными услугами, фактически не оплачивая их.

Кроме того одним из достаточно значимых факторов, которые негативно влияют на работу МП «Вадресурс», является существенная разница между количеством воды, поданной в водопроводную сеть, и количеством воды, которое предъявлено к оплате потребителям. В российской специальной литературе это обозначается термином «неучтенные расходы воды», в англоязычной литературе — «Non-revenue water», т.е. «нереализованная вода».

Высокий уровень неучтенных расходов отражает значительный объем воды, поданный в водопроводную сеть поселений, но не использованный потребителем, что так же серьезно ухудшает финансовое положение МП «Вадресурс» за счет неэффективных затрат. Согласно данным компании «Вадресурс», средняя фактическая величина неучтенных расходов для населенных пунктов составляет от 25 до 45% от объемов воды, поданной в сеть и реализованной потребителям (оплаченной). Эффективность работы коммунальной системы водоснабжения района очень низкая.

Значительная величина неучтенных расходов воды обусловлена следующими факторами:

- высокая степень износа водопроводной сети и сооружений;
- низкая эффективность деятельности абонентской службы МП «Вадресурс», недостаток технического и организационного опыта у специалистов, необходимого для оценки балансовых расходов;

- отсутствие экономических стимулов для снижения неучтенных расходов воды;

- отсутствие финансовых возможностей и экономического механизма реализации мероприятий по контролю за расходом и снижению неучтенных расходов и потерь воды.

Несмотря на потенциальные выгоды снижение неучтенных расходов воды — достаточно сложная и затратная в практической реализации задача. Для достижения этой цели на предприятии МП «Вадресурс» необходимо не только использовать новые технические возможности, но и внести эффективные (часто фундаментальные) изменения в управленческом и организационном плане.

Предприятие МП «Вадресурс», как и другие предприятия коммунального хозяйства находится в жестких финансовых рамках. Согласно положению МП «Вадресурс» осуществляют подачу воды в сеть с при заданном тарифе.

При этом иные функции, в том числе контроль за расходами и утечками, как правило, отходят на второй план. Кроме того, у МП «Вадресурс» отсутствуют надлежащие экономические стимулы, нет подготовленных специалистов по управлению расходами и технических экспертов, которые необходимы для реализации эффективной программы снижения неучтенных расходов и потерь воды.

Необходимо отметить, что, несмотря на очевидные преимущества ресурсосберегающих мероприятий по снижению потерь воды, в настоящее время руководители органов местного самоуправления муниципального образования, а так же руководство предприятия МП «Вадресурс», рассматривают инвестирование в снижение неучтенных расходов воды как крайне рискованное мероприятие, не дающего ощутимого экономического эффекта.

При необходимости выбора между вложениями в мероприятия по снижению неучтенных расходов воды или в увеличение производственных мощностей коммунального предприятия руководители местных администраций выбирают последний вариант, который с экономической точки зрения представляет не самое верное решение. Но при этом любой руководитель чувствует уверенность в том, что делая для жителей очевидное, существенное, об-

щественно значимое мероприятие (например, ввод в действие нового водозабора, строительство водовода), повышает свой служебный имидж[5].

Тогда как снижение потерь воды—это достаточно незаметная, непрерывная, организационно и методически сложная работа с рядом особенностей для различных категорий специалистов: линейного персонала, инженерно-технических работников, руководителей предприятия МП «Вадресурс», с участием местных администраций и населения. Для ее реализации требуется проведение значительной аналитической работы, подготовка методологии и организационных мероприятий, приобретение переносных и установка стационарных водомерной аппаратуры, течеискателей и другого современного высокотехнологичного достаточно дорогостоящего оборудования.

В результате МП, действуя фактически как подразделение администрации муниципального образования, не заинтересовано и не может быть заинтересовано в оптимизации расходов на содержание коммунальной инфраструктуры и улучшении качества предоставления коммунальных услуг населению.

Кроме того, в современных условиях хозяйствования, даже если руководство предприятия МП «Вадресурс», учитывая важность указанной проблемы, разработает программу по снижению потерь воды, то с учетом человеческого фактора, ее практическая реализация столкнется со скрытым сопротивлением персонала организации, который, ввиду отсутствия стимулов и наличия больших объемов текущей работы, будет находить причины для отстранения от участия в ней.

Возможным выходом из создавшейся ситуации представляется привлечение независимой организации, которая стимулирована на выполнение узкоспециальных задач по сокращению потерь воды и получению конечного, зафиксированного контрактом результата, с последующей оплатой за счет снижения затрат и полученной экономии в течении ряда лет.

Тем не менее, любые мероприятия по устранению аварий и замене изношенных сетей и оборудования, дальнейшему развитию коммунальных систем водоснабжения и водоотведения посе-

лений требуют значительных капитальных вложений, осуществление которых, при действующих тарифах на коммунальные услуги позволяющих МП «Вадресурс» только балансировать на грани банкротства и острого дефицита местного бюджета, только за счет собственных средств предприятия и муниципального образования не представляется возможным.

В настоящее время, для решения проблем развития инфраструктуры коммунального хозяйства и в соответствии со «Стратегией развития жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации на период до 2020 года» [1] для обеспечения модернизации инвестиционно непривлекательных объектов коммунальной инфраструктуры предусмотрено принятие специальных организационных и административных механизмов для развития механизма масштабного государственного или муниципального—частного партнёрства (ГЧП/ МЧП) с приоритетом концессионных моделей с дальнейшей передачей реконструированных объектов коммунальной инфраструктуры в управление коммерческим операторам[3].

Основное преимущество таких моделей состоит в положительном опыте привлечения внебюджетных и внетарифных частных инвестиций в развитие коммунальной инфраструктуры муниципальных образований. Наиболее эффективно применение такого механизма оказалось для инфраструктурных объектов в крупных и средних городских поселениях[9].

Гораздо хуже обстоят дела с совместными инвестиционными проектами муниципального уровня. Муниципальные власти предлагают, главным образом, проекты по реконструкции и строительству коммунальных систем водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения, в основном для сельских и малых городских поселений, которые являются высоко затратными и низко доходными[4]. И, несмотря на возможность использования современных возможностей ГЧП (например, «коробочная» схема соглашения с участием Сбербанка, который выступает соинвестором с концессионером), участие региональных властей, частичное софинансирование проектов со стороны государственных структур, реальных инвесторов в коммунальное хозяйство Вадского муниципального района пока нет.

Кроме того, задание по концессионному соглашению формируется только на основании утвержденных схем теплоснабжения, водоснабжения и водоотведения поселений, зон централизованного и нецентрализованного водоснабжения, планируемых зон размещения объектов, на основании данных прогноза потребления коммунальных ресурсов[5], а такая детализованная информация о коммунальных объектах и сетевом хозяйстве в районе отсутствует.

На наш взгляд, более привлекательным и возможным могло бы стать вовлечение в этот механизм Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, одним из направлений деятельности которого является оказание финансовой помощи, например через субсидирование процентных ставок по кредитам, привлекаемым для этих целей,

а так же средств целевых программ и региональных властей[6]. Однако критерии для получения финансовой поддержки из вышеперечисленных источников довольно жесткие и сопряжены с необходимостью получения софинансирования из средств региона и частных инвесторов.

Таким образом, для дальнейшего успешного развития коммунального комплекса муниципального образования местным администрациям совместно с руководством коммунального предприятия, во избежание социального напряжения и недовольства населения ухудшающимся качеством и надежностью предоставления жизненно важных коммунальных услуг, необходимо более активно пытаться использовать все возможности для инвестирования в реконструкцию и развитие коммунального хозяйства поселений.

Литература:

Literature:

1. Стратегия развития жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации до 2020 года утверждена Распоряжением Правительства РФ от 26 января 2016 года № 80-р [Электронный ресурс].— Режим доступа: Справочная правовая система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/> (дата обращения: 23.01.2019).
2. Постановление Правительства РФ от 30.12.2017 N1710 (ред. от 23.11.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» [Электронный ресурс].— Режим доступа: Справочная правовая система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/> (дата обращения: 23.01.2019).
3. Зотов В. Б. Развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации в системе формирования новых социально-экономических отношений. /Зотов В.Б.// В сборнике: Социально-экономическое развитие предпринимательства и его роль в экономике России. Материалы международной научно-практической конференции. Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы. 2016. С. 12–15.
4. Милькина И. В., Соломенник В. А. Инновационные подходы социально-экономического развития сельских территорий. / Милькина И. В., Соломенник В. А.// В сборнике: Инновационная экономика, стратегический менеджмент и антикризисное управление в субъектах бизнеса сборник статей I Международной научно-практической конференции. 2018. С. 100–105.
5. 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.
6. Петрина О. А. Государственная политика в сфере водоснабжения и водоотведения. / Петрина О. А.// Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 8. С. 101–105.
7. Петрина О. А. Государственная финансовая поддержка модернизации инфраструктурных объектов в коммунальном секторе. / Петрина О. А.// В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. Материалы II Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 247–250.
8. 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.
9. Петрина О. А., Стадолин М. Е. Развитие института государственно-частного партнерства в России. / Петрина О. А., Стадолин М. Е.// В книге: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе Материалы Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2016. С. 222–226.
1. The strategy of development of housing and communal services of the Russian Federation till 2020 is approved by the Order of the Government of the Russian Federation of January 26, 2016 No. 80-r [An electronic resource].— Access mode: Help legal GUARANTOR system: <http://base.garant.ru/> (date of the address: 23.01.2019).
2. The resolution of the Government of the Russian Federation of 30.12.2017 N1710 (an edition of 23.11.2018) «About the approval of the state program of the Russian Federation «Providing with affordable and comfortable housing and utilities of citizens of the Russian Federation» [An electronic resource].— Access mode: Help legal GUARANTOR system: <http://base.garant.ru/> (date of the address: 23.01.2019).
3. Zotov V. B. Development of public-private partnership in the Russian Federation in the system of formation of the new social and economic relations. / Zotov V. B.//In the collection: Social and economic development of business and its role in economy of Russia. Materials of the international scientific and practical conference. The Moscow academy of business at the Government of Moscow. 2016. Page 12–15.
4. Milkina I. V., Solomennik V. A. Innovative approaches of social and economic development of rural territories. / Milkina I. V., Solomennik V. A.//In the collection: Innovative economy, strategic management and crisis management in subjects of business the collection of Articles I of the International scientific and practical conference. 2018. Page 100–105.
5. Milkina I. V. The analysis of institutes of development in the system of support of innovative activity in regions and municipal units of Russia. / Milkina I. V.//Science. Innovations. Education. 2016. No. 2 (20). Page 61–84.
6. Petrina O. A. State policy in the sphere of water supply and water disposal. / Petrina O. A.//Bulletin of the University (State University of management). 2013. No. 8. Page 101–105.
7. Petrina O. A. State financial support of modernization of infrastructure facilities in the municipal sector. / Petrina O. A.//In the collection: A role of local government in development of the state at the present stage. Materials II of the International scientific and practical conference. State university of management. 2017. Page 247–250.
8. Petrina O. A., Stadoln M. E. To a question of public financing of reconstruction and modernization of objects of the municipal sphere / Petrina of O. A., Stadoln M. E.//Bulletin of the University (State university of management). 2017. No. 6. Page 15–19.
9. Petrina O. A., Stadoln M. E. Development of institute of public-private partnership in Russia. / Petrina O. A., Stadoln M. E.//In the book: A role of local government in development of the state at the present stage Materials of the International scientific and practical conference. State university of management. 2016. Page 222–226.

Проблемы управления системой экологической безопасности муниципальных образований при выборе места размещения полигона твердых коммунальных отходов

Problems of management of the system of environmental safety of municipal formations when choosing a place for placing of solid utility polygon



Хмельченко Елена Геннадьевна
кандидат биологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления»

Khmelchenko Elena Gennadievna
Candidate of Biological Sciences, Associate Professor of Public and Municipal Administration FBGOU IN «State University of Management»,
elenamba@mail.ru

Аннотация. В настоящее время особенно остро стоят вопросы обеспечения экологической безопасности граждан в связи с тем, что строительство мусороперерабатывающих предприятий и полигонов твердых коммунальных отходов проводится без предварительного согласования с жителями и проведения предварительной оценки территории, на которой планируется размещение таких экологически опасных объектов с учеными и, прежде всего, специалистами.

Целью проведенного исследования является выявление проблем и обозначение путей их решения, связанных с конкретной ситуацией в муниципальном образовании сельское поселение Филипповское Киржачского района Владимирской области, когда администрация Владимирской области одобрила инвестиционный проект строительства полигона твердых коммунальных отходов без учета мнения населения, без учета влияния на источники водоснабжения ближайших населенных пунктов, а также без учета результатов геологоразведочных работ, выполненных на участке «Шерна» Клязьминско-Шернинского месторождения пресных подземных вод для целей водоснабжения Восточных районов Московской области.

Ключевые слова: экологическая безопасность, твердые коммунальные отходы.

Annotation. Currently, issues of ensuring the environmental safety of citizens are particularly acute due to the fact that the construction of waste recycling enterprises and solid municipal waste landfills is carried out without prior approval from residents and a preliminary assessment of the area in which it is planned to place such environmentally hazardous facilities with scientists and, first all experts.

The purpose of the study is to identify problems and identify ways to solve them related to the specific situation in the municipality of the rural settlement of Filippovskoye, Kirzhachsky district, Vladimir region, when the administration of the Vladimir region approved an investment project to build a solid municipal waste landfill without taking into account the public opinion. nearest settlements, as well as without taking into account the results of geological exploration performed on the site Sherna river «Klyazma-Sherninskogo deposits of fresh groundwater for water supply of the Eastern districts of the Moscow region.

Key words: environmental safety, municipal solid waste.

Рост потребления, особенно в крупных городах России, приводит к увеличению объемов образования твердых коммунальных отходов. Основной технологией утилизации таких отходов в нашей стране является их захоронение на полигонах, а также на санкционированных и несанкционированных свалках [13].

Твердые коммунальные отходы (ТКО), при их бесконтрольном размещении на свалках, негативно воздействуют на окружающую среду, поэтому предотвращение попадания вредных веществ из отходов во внешнюю среду является важнейшей задачей экологической безопасности при обращении с коммунальными отходами.

Проблемы переработки и утилизации отходов связаны со сложностью их морфологического состава. До настоящего времени не существует единого мнения относительно того, какая из технологий их переработки и утилизации является наиболее рациональной [15].

Сложность решения проблем утилизации бытовых отходов обуславливается необходимостью применения капиталоемкого оборудования и трудностью решения многофакторной задачи эколого-экономического обоснования выбора конкретной технологии утилизации бытовых отходов.

К твердым коммунальным отходам относятся отходы, образующиеся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами, а также товары, утратившие свои потребительские свойства в процессе их использования физическими лицами в жилых помещениях в целях удовлетворения личных и бытовых нужд.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления», к твердым коммунальным отходам относятся отходы, образующиеся в процессе деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и подобные по составу отходам, образующимся в жилых помещениях в процессе потребления физическими лицами [3].

Сложившаяся в Российской Федерации ситуация в области образования, использования, обезвреживания, хранения и захоронения твердых коммунальных отходов приводит к опасному загрязнению окружающей среды, нерациональному использованию природных ресурсов, значительному экономическому ущербу и представляет

реальную угрозу здоровью современных и будущих поколений страны [16].

Ежегодно в России образуется порядка 35–40 млн. тонн твердых бытовых отходов, и практически весь этот объем размещается на полигонах ТКО, санкционированных и не санкционированных свалках, и только 4–5% утилизируется иными способами из-за отсутствия как необходимой инфраструктуры, так и самих предприятий—переработчиков.

В последние годы величина вывоза ТКО из селитебных (жилых) зон занимает в составе всех ежегодно образующихся отходов производства и потребления России относительно небольшую долю (около 1%).

Как и во всем мире, в нашей стране происходит наращивание отходов производства и потребления, твердые коммунальные отходы вывозят на полигоны без какой-либо сортировки и переработки [17,19].

Практически отсутствует принятая во всех цивилизованных странах система раздельного сбора и утилизации отходов, содержащих токсичные компоненты, растут масштабы загрязнения окружающей среды опасными веществами.

Все это негативно воздействует на окружающую среду и здоровье населения. Ведь в состав ТКО попадают высокотоксичные компоненты, которые наносят непоправимый вред экологии.

В России территория, предназначенная под размещение все возрастающих объемов твердых коммунальных отходов (ТКО) сопоставима по площади территории всей Швейцарии и Нидерландов, что может быть связано с бытующим национальным представлением о безграничности земельных просторов России. Ежегодно из хозяйственного оборота под размещение свалок выделяется около полумиллиона гектаров земли, что практически вдвое превышает территорию Люксембурга.

Помимо утраты значительной части земельных ресурсов, полигоны ТКО негативно влияют на экологию, загрязняют атмосферу, поверхностные слои почвы, подземные воды и грунт, значительно ухудшают качество жизни населения близлежащих территорий.

Сегодня само существование человеческого общества связано, прежде всего, с необходимостью решения проблемы обращения с твердыми коммунальными отходами, созданием новой системы об-

ращения с отходами производства и потребления, созданием новой инфраструктуры и предприятий по раздельному сбору, сортировке, временному хранению, переработке, использования вторичного сырья. Поэтому данная деятельность должна быть тщательно спланирована специалистами в данной области [18].

Согласно директиве ЕС переработка с получением вторсырья является предпочтительным способом обработки ТКО [1].

В последнее время всё более очевидным становится то, что действующий механизм экологической политики в субъектах РФ в значительной мере исчерпал свои возможности и нуждается в обновлении.

В два последних десятилетия на федеральном и региональном уровнях принимались законы, постановления, направленные на решение проблемы вторичного использования ТКО.

В 1998 г. был принят Федеральный закон от 24.06.1998 г. № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [3]. Его принятие послужило толчком к разработке региональных Концепций обращения с ТКО, которым, однако, не суждено было реализоваться по ряду причин: несовершенства правовой основы, отсутствия действенного организационного и экономического механизмов и др.

В декабре 2014 года были внесены существенные поправки в действующий Федеральный закон [5], в ноябре 2016 г. принято постановление Правительства Российской Федерации [8], утвердившее Правила обращения с твердыми коммунальными отходами и форму типового договора на оказание услуг по обращению с ТКО, а также ряд других постановлений [6], [7] и приказов Минприроды [9].

Успех решения задач, поставленных в этих важнейших документах, во многом определяется тем, какой организационный механизм управления будет разработан, как будут распределены полномочия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, как будет налажено взаимодействие между ними. Как и любая деятельность, технологический процесс обращения ТКО нуждается в управлении.

Процесс подготовки и принятия муниципальных правовых актов с целью решения вопросов местного значения—это одна из главных задач органов местного самоуправ-

ления [12,14].

Заметим, что до 2015 года полномочия в сфере обращения ТКО были закреплены Федеральным законом № 131-ФЗ [4] за муниципальными образованиями в соответствии с их типом: за поселениями—организация сбора и вывоза ТКО, за муниципальным районом—организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов; на городской округ возлагалось и то, и другое.

В связи с внесением в 2015 г. в этот закон изменений организация сбора и утилизации твёрдых бытовых отходов была передана региональным органам государственной власти. Органы местного самоуправления теперь всего лишь участвуют в этом процессе.

Это означает, что требуется конкретизация положений Федерального закона относительно трактовки термина «участие», т.е. должно быть определено, каким образом органы местного самоуправления должны участвовать в процессе обращения ТКО и кем это участие регламентируется и, безусловно, должны быть разработаны регламенты взаимодействия органов государственной власти и муниципальных органов.

Однако, пока эти вопросы никак не решаются, на отдельных территориях в качестве экспериментов проводится раздельный сбор ТКО, но без должного информирования населения и разъяснительной работы эти эксперименты обречены на провал.

В декабре 2017 года Президент России В.В. Путин в своем выступлении говорил о том, что необходимо обязательно учитывать мнение граждан при строительстве объектов, используемых для переработки ТКО.

В настоящее время необходимо разработать механизм и порядок учета мнения граждан и закрепить его в нормативно-правовой базе, т.к. до сих пор этот механизм не совсем понятен и определен и может привести к самым негативным последствиям [10].

Так, жители сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области уже более года отстаивают свое законное право на проживание в благоприятной окружающей среде, право дышать чистым воздухом и пить чистую воду.

Организируются массовые митинги, собрания граждан, осознающих катастрофические последствия строительства му-

сорного полигона на экологию огромной межобластной территории, на которой расположено более ста садовых товариществ (СНТ), проживают сотни тысяч людей Восточного Подмосковья и Владимирской области.

Реализация данного мусорного проекта приведет к уничтожению 1250 га векового соснового леса и к полномасштабной необратимой экологической катастрофе — чистой питьевой воды лишатся не только десятки тысяч жителей Филипповского, но также сотни тысяч жителей Московской области.

Территория площадью 1250 га с кадастровыми номерами земельных участков 33:02:021257:912; 33:02:021257:913; 33:02:021257:914, на которой планируется разместить полигон, занята вековым сосновым лесом и расположена в междуречье Шерны и Мележи.

На основании результатов государственных геолого-съемочных работ, многолетнего опыта ведения государственного мониторинга состояния недр по территории ЦФО, в том числе мониторинга подземных вод, результатов геофильтрационного моделирования, опыта ведения специальных гидрогеологических работ по территории Московской и Владимирской областей, в том числе по оценке запасов подземных вод, опыта работ в государственной экологической экспертизе, в соответствии с действующими нормативными, методическими и правовыми документами следует считать, что выбор площадки под строительство полигона захоронения твердых коммунальных отходов и мусороперерабатывающего предприятия не обоснован, более того, преступен.

Водоснабжение — одна из ключевых проблем для жителей 26 населенных пунктов и 76 СНТ, входящих в состав сельского поселения Филипповское Киржачского района Владимирской области и 25 населенных пунктов и 32 СНТ городского поселения Фряново Московской области [20].

Жители получают питьевую воду из первого от поверхности грунтового (песчаного) водоносного горизонта с помощью индивидуальных скважин и колодцев, централизованное водоснабжение практически отсутствует.

Решение инвестиционной комиссии администрации Владимирской области, одобрившей строительство мусор-

ного полигона в сельском поселении Филипповское Киржачского района, на земельных участках с кадастровыми номерами: 33:02:021257:912, 33:02:021257:913 и 33:02:021257:914 по адресу: Владимирская область, Киржачский район, с.п. Филипповское, принято без учета влияния на источники водоснабжения ближайших населенных пунктов, а также без учета результатов геологоразведочных работ, выполненных на участке «Шерна» Клязьминско-Шернинского месторождения пресных подземных вод для целей водоснабжения Восточных районов Московской области.

Запасы пресных подземных вод участка «Шерна» Клязьминско-Шернинского месторождения подтверждены Федеральным агентством по недропользованию и отнесены к группе забалансовых.

По мнению ученых из Института водных проблем РАН, размещение полигона твердых коммунальных отходов категорически недопустимо на данной территории по природным геолого-гидрологическим условиям [11].

По их мнению, строительство полигона твердых коммунальных отходов в сельском поселении Филипповское может привести к потере последнего разведанного резервного источника водоснабжения — Клязьминско-Шернинского месторождения пресных подземных вод, которое планировали использовать для нужд Восточного Подмосковья в 2020–2030 гг.

Многолетние проблемы водообеспечения районов и городов Восточного Подмосковья общеизвестны. Для их преодоления были проведены геологоразведочные работы по поиску резервного источника водоснабжения.

Геологоразведочные работы на участке «Шерна» с целью оценки запасов подземных вод производились в период с 1993 по 2008 гг. ФГУП «Геоцентр-Москва», в том числе Ногинской гидрогеологической партией, входившей в его состав.

На территории месторождения разбурено 55 разведочных, наблюдательных и картировочных скважин. До настоящего времени сохранились 4 куста разведочно-эксплуатационных скважин большого диаметра, находящихся в законсервированном состоянии и готовых к эксплуатации.

По результатам выполненных работ Государственной комиссией по запасам по-

лезных ископаемых (ФБУ «ГКЗ» Роснедра) утверждены в 2008 г. запасы подземных вод участка «Шерна» Клязминско-Шернинского месторождения в количестве 150 тыс. м³/сут по категории С1 (протокол ФБУ «ГКЗ» № 1688 от 18 июля 2008 г.).

Это означает высокое качество подземных вод, отвечающее требованиям всех нормативных документов для питьевых вод.

Проектные водозаборные узлы, применительно к которым оценены запасы, расположены на правобережной части долины р. Шерны от д. Карабаново на юге до д. Черново на севере.

Шернинскому участку присущи уникальные особенности, которые отличают его от других месторождений Московского региона. К ним относятся:

1. Высокое качество подземных вод, отвечающее требованиям всех нормативных документов для питьевых вод (СанПиН 2.1.4.1074–01, НРБ-99/2009, СанПиН 2.6.1.2523–09).

2. Месторождение локализовано в пределах тектонической структуры—Шернинской синклинали, для которой характерны повышенная трещиноватость карбонатных пород, слагающих продуктивные водоносные комплексы верхнего карбона—гжельско-асельского (С3g-P1a) и касимовского (С3 km), и связанные с ними высокие значения фильтрационных параметров и высокая водообильность.

3. Река Шерна имеет площадь водосборного бассейна около 2 тыс. км², что обеспечивает, практически на безграничный срок, восполняемость запасов подземных вод этого месторождения.

4. Почти половина запасов (46%) Шернинского участка формируется за счет привлечения поверхностных вод р. Шерны—это дополнительный источник формирования запасов, который может увеличить общую сумму запасов месторождения и позволит продлить створ эксплуатационных скважин в северном направлении на территорию Владимирской области, в том числе через зону предполагаемого полигона ТКО.

Зона формирования запасов подземных вод Клязминско-Шернинского месторождения охватывает территорию, простирающуюся на 15–20 км в северном направлении, т.е. распространяется на территорию мусорного полигона и далеко за её пределы.

После освоения месторождения, в зоне формирования запасов произойдёт сни-

жение уровней подземных вод продуктивных водоносных горизонтов, увеличатся вертикальные градиенты фильтрации, что вызовет интенсивные перетоки загрязнённых на территории полигона грунтовых вод в водоносные горизонты, эксплуатируемые на месторождении.

Наличие источника загрязнения подземных вод—мусорного полигона—в зоне формирования запасов питьевых подземных вод Клязминско-Шернинского месторождения недопустимо.

Важно отметить, в последние десятилетия в связи с ухудшением качества подземных вод в городах Восточного Подмосковья закрываются местные водозаборы подземных вод, и водоснабжение осуществляется от водовода Восточной системы водоснабжения.

Участок месторождения «Шерна» планировался как резерв Восточной системы водоснабжения (ВСВ), которая в настоящее время эксплуатирует Среднеклязминское месторождение подземных вод.

Так, в связи с наличием крупных очагов загрязнения в Балашихинском и Ногинском районах, сформировавшихся в течение многих десятилетий (полигон ТКО «Кучино», поля фильтрации ХФК «Акрихин», полигон ТКО «Тимохово», полигон ТКО «Электросталь»), которые вызвали прогрессирующее ухудшение качества подземных вод, на водоснабжение от ВСВ перешли такие города как Электросталь, Ногинск, Старая Купавна, Железнодорожный, Щёлково, Лосино-Петровский. В перспективе к ним присоединятся Орехово-Зуево, Павловский Посад, Электрогорск, Электроугли, Балашиха, посёлок Зеленый. Нагрузка на ВСВ в перспективе будет расти с каждым годом.

Но запасы подземных вод Среднеклязминского месторождения, эксплуатируемого в основном ВСВ ГУП МО «КС МО», неограниченны. В связи с истощением запасов и, как следствие, изменением качества подземных вод, в настоящее время ведутся работы по переоценке запасов подземных вод (ЗПВ): списанию части запасов, числящихся на государственном учете и утверждению их оптимального количества на определенный срок.

Поэтому участок «Шерна», срок освоения которого приходится на 2020–2030 гг., является надёжным и ныне единственным резервом Восточной системы водоснабжения.

Полигон твердых коммунальных отходов в сельском поселении Филипповское, строительство которого одобрено инвестиционной комиссией администрации Владимирской области, попадает в зону санитарной охраны проектных водозаборов подземных вод питьевого и хозяйственно-бытового назначения резервного участка «Шерна» Клязминско-Шернинского месторождения пресных подземных вод, что является нарушением п. 2 ст. 59 Водного кодекса РФ [2].

В современных условиях эксплуатации подобных мусорных полигонов невозможно избежать поступления фильтрата с предполагаемого полигона, расположенного в Филипповском, в водоносные горизонты как грунтовых подземных вод, используемых для водоснабжения всех близлежащих населенных пунктов, так и артезианских подземных вод, используемых для централизованного водоснабжения Восточной системой водоснабжения Московской области, что неизбежно приведет к их загрязнению.

Строительство и эксплуатация полигона по утилизации отходов в бассейне реки Шерны, вырубка 1250 га векового соснового леса создадут реальную угрозу потери для ближайших населенных пунктов единственного действующего источника водоснабжения за счет грунтовых вод мощной толщи песчаных отложений водоносного волжско-четвертичного терригенного комплекса, угрозу для освоения участка месторождения «Шерна», предназначенного для питьевого водоснабжения городов и посёлков Восточного Подмосковья.

При обосновании экономической эффективности строительства и эксплуатации намечаемого полигона необходимо учесть не только привлечение рабочих мест, ущерба за потерю источника водоснабжения в населенных пунктах и СНТ, а также организацию нового альтернативного во-

доснабжения во всех деревнях и посёлках, возможные штрафные санкции за загрязнение поверхностных вод рек бассейна р. Клязьмы, артезианских подземных вод Восточной системы водоснабжения Московской области—все это ляжет на плечи государства.

Кроме того, Река Шерна и её притоки (Мележа, Дубенка, Ширенка и др.) имеют большое рекреационное значение. Для сотен тысяч жителей Москвы, Московской и Владимирской областей это традиционные места летнего и зимнего отдыха, любительского рыболовства, охоты. Неизбежное в связи со строительством и эксплуатацией полигона ТБО ухудшение качества воды в этих реках исключит их из объектов рекреационного использования (отдыха, любительского рыболовства), вызовет дискомфорт проживания местного населения и дачников, что приведет к протестным настроениям в обществе.

Таким образом, размещение полигона ТБО вблизи Клязминско-Шернинского месторождения в зоне формирования запасов подземных вод будет непоправимой стратегической ошибкой и принесёт громадный материальный, экономический, экологический и социальный ущерб.

При существующих подходах к организации сбора и переработки мусора, экономических рычагах контроля за строительством и эксплуатацией подобных объектов недопустимо рисковать уничтожением сохранившегося уникального природного комплекса. Особенно когда так много произносится с трибун речей об экологической и социальной защите населения и благополучии человека. Намечаемую к свалке территорию, имеющую уникальные природные условия, целесообразнее использовать в качестве организации санаторно-курортного лечения.

Литература:

1. Директива Европейского парламента и Совета Европейского Союза № 2008/98/ЕС «Об отходах и отмене ряда директив».
2. Водный кодекс РФ.
3. Федеральный закон от 24 июня 1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» // Собрание законодательства РФ. № 26. 29.06.1998. Ст. 3009.
4. Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
5. Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации».
6. Постановление Правительства РФ от 3.06.2016 № 505 «Об утверждении Правил коммерческого учета объема и (или) массы твердых коммунальных отходов».
7. Постановление Правительства РФ от 5.06.2016 № 881 «О проведении уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации конкурсного отбора региональных операторов по обращению с твердыми коммунальными отходами».
8. Постановление Правительства РФ от 12.11.2016 № 1156 «Об обращении с твердыми коммунальными отходами и внесении из-

менения в постановление Правительства Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 641».

9. Приказ Минприроды России от 14.08.2013 № 298 «Об утверждении комплексной стратегии обращения с твердыми коммунальными (бытовыми) отходами в Российской Федерации» // Нормирование в строительстве и ЖКХ. 2013. № 4.

10. Вафин Д. Р., Хмельченко Е. Г. Учет мнения граждан при рассмотрении вопроса размещения мусороперерабатывающего предприятия в муниципальном образовании // Вестник университета (Государственный университет управления). 2018. № 3. С. 132–136.

11. Джамалов Р. Г., Медовар Ю. А., Юшманов И. О. Влияние полигона твердых бытовых отходов на качество подземных и поверхностных вод (на примере Владимирской области) // В сборнике: СЕРГЕЕВСКИЕ ЧТЕНИЯ научная конференция в рамках IX Международного форума «Экология»: материалы годичной сессии Научного совета РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии. Научный совет РАН по проблемам геоэкологии, инженерной геологии и гидрогеологии. 2018. С. 175–178.

12. Забелина Е. П., Хмельченко Е. Г. Местный референдум как организационно-правовая форма муниципального правотворческого процесса // Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 117–125.

13. Зотов В. Б. Проблемы утилизации твердых бытовых отходов в Российской Федерации и пути их решения // В сборнике: Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики. Материалы первой Всероссийской научно-практической Конференции с международным участием. Редактор А. Н. Гуда. 2016. С. 13–18.

14. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. — 351с.

15. Карцев, Б. В., Мусинова Н. Н. Современные проблемы обращения с твердыми коммунальными отходами на региональном уровне // Экономика и предпринимательство. 2017. № 9–2 (86–2). С. 178–181.

16. Кириллова А. Н., Мусинова Н. Н. Поиск рациональных подходов к развитию сферы обращения с отходами // Экономика и предпринимательство. 2017. № 9–3 (86). С. 788–791.

17. Кириллова А. Н., Мусинова Н. Н. Структуризация проблем, технологий и механизмов реализации стратегий в сфере обращения с отходами // Экономика и предпринимательство. 2017. № 10 (ч. 1). С. 910–914.

18. Миронова Н. Н., Хмельченко Е. Г. Управление организационно-экономическими отношениями и планированием // Вестник национального института бизнеса. 2017. № 28. С. 333–338.

19. Мусинова Н. Н. Полномочия и взаимодействие субъектов исполнительной власти города Москвы и органов местного самоуправления в области рационального обращения с отходами // Вестник университета. 2018. № 2. С. 21–25.

20. Хмельченко Е. Г., Казакова И. Г., Богомолов Ю. Г., Савельев А. Ф., Медовар Ю. А., Юшманов И. О. О влиянии полигона твердых коммунальных отходов на качество подземных вод в Московской и Владимирской областях // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 55–62.

Literature:

1. Directive No. 2008/98 / EC of the European Parliament and of the Council of Europe on waste and repeal of a number of directives.

2. Water Code of the Russian Federation.

3. Federal Law of June 24, 1998 No. 89-ФЗ "On Production and Consumption Wastes" // collected legislation of the Russian Federation. No. 26. 06/29/1998. Art. 3009.

4. Federal Law of 6.10.2003 № 131-ФЗ "On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" // Collected legislation of the Russian Federation. 2003. № 40. Art. 3822.

5. Federal Law of December 29, 2014 No. 458-ФЗ "On Amendments to the Federal Law "On Production and Consumption Wastes", certain legislative acts of the Russian Federation and recognition of certain

legislative acts (provisions of legislative acts) of the Russian Federation as invalid."

6. Resolution of the Government of the Russian Federation dated June 3, 2016 No. 505 "On approval of the Rules for commercial accounting of the volume and (or) mass of municipal solid waste".

7. Decree of the Government of the Russian Federation dated June 5, 2016 No. 881 "On holding by the authorized executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation a competitive selection of regional operators for solid municipal waste management".

8. Resolution of the Government of the Russian Federation of 12.11.2016 No. 1156 «On the management of municipal solid waste and the introduction of amendments to the Resolution of the Government of the Russian Federation of August 25, 2008 No. 641».

9. Order of the Ministry of Natural Resources of Russia dated August 14, 2013 No. 298 "On the approval of a comprehensive strategy for handling municipal solid (household) waste in the Russian Federation" // Rationing in construction and housing and public utilities. 2013. № 4.

10. Vafin D. R., Khmelchenko E. G. Taking into account the opinions of citizens when considering the issue of placement of waste recycling enterprises in the municipality // University Bulletin (State University of Management). 2018. No. 3. S. 132–136.

11. Dzhamalov R. G., Medovar Yu. A., Yushmanov I. O. The impact of the solid waste landfill on the quality of groundwater and surface water (on the example of the Vladimir region) // In collection: SERGEEV READINGS scientific conference in the framework of the IX International Forum «Ecology»: materials of the annual session of the Scientific Council of the RAS on the problems of geoecology, engineering geology and hydrogeology. Scientific Council of RAS on the problems of geoecology, engineering geology and hydrogeology. 2018. pp. 175–178.

12. Zabelina E. P., Khmelchenko E. G. Local referendum as the organizational and legal form of the municipal law-making process // Municipal Academy. 2017. № 4. Pp. 117–125.

13. Zotov V. B. Problems of disposal of solid household waste in the Russian Federation and ways to solve them // In the collection: State, Municipal and Corporate Management: Theory and Best Practices Materials of the first All-Russian Scientific and Practical Conference with international participation. Editor A. N. Good 2016. P. 13–18.

14. Zotov V. B. Municipal Employee Handbook. Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and society. — 351s.

15. Kartsev, B. V., Musinova N. N. Modern problems of handling municipal solid waste at the regional level // Economy and Entrepreneurship. 2017. No. 9–2 (86–2). Pp. 178–181.

16. Kirillova A. N., Musinova N. N. The search for rational approaches to the development of waste management // Economy and Entrepreneurship. 2017. No. 9–3 (86). Pp. 788–791.

17. Kirillova A. N., Musinova N. N. Structuring problems, technologies and mechanisms for the implementation of strategies in the field of waste management // Economy and Entrepreneurship. 2017. № 10 (part 1). P. 910–914.

18. Mironova N. N., Khmelchenko E. G. Management of organizational-economic relations and planning // Bulletin of the National Institute of Business. 2017. № 28. P. 333–338.

19. Musinova N. N. Powers and interaction of subjects of executive power of the city of Moscow and local governments in the field of rational waste management. // University Bulletin. 2018. No. 2. P. 21–25.

20. Khmelchenko E. G., Kazakova I. G., Bogomolov Yu. G., Saveliev A. F., Medovar Yu. A., Yushmanov I. O. On the impact of the solid municipal waste landfill on the quality of groundwater in the Moscow and Vladimir regions // Municipal Academy. 2018. No. 3. С. 55–62.

Механизмы оптимизации управления формированием системы непрерывного профессионального образования

Mechanisms of optimization of management of development of system of continuous professional education



Черкасова Марина Александровна
Доктор философских наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления, Государственный университет управления
Msk-1972@mail.ru

Cherkasova Marina Aleksandrovna
Doctor of Philosophical Sciences, professor,
Department of state and municipal governance of
State University of Management (Moscow)
Msk-1972@mail.ru

Аннотация. В работе рассматривается архитектура системы непрерывного профессионального образования, отвечающего требованиям «экономики знаний». Анализируется опыт использования информационно-образовательных и информационно-коммуникативных технологий в обеспечении качества и эффективности управления непрерывным профессиональным образованием. Делается вывод о необходимости разработки модели системы непрерывной профессиональной подготовки личности для экономики, основанной на знаниях.

Ключевые слова: технологии управления; непрерывное образование; экономика знаний; образовательная среда.

Annotation. The paper deals with the architecture of the system of continuing professional education that meets the requirements of the «knowledge economy». The experience of using information and educational and information and communication technologies in ensuring the quality and efficiency of management of continuing professional education is analyzed. It is concluded that it is necessary to develop a model of the system of continuous training of the individual for the economy based on knowledge.

Key words: management technology; continuing education; knowledge economy; educational environment.

В современном мире важнейшей экономической детерминантой развития общества являются знания, а их производство незаменимым источником долгосрочного экономического роста. В эпоху постиндустриализма образование выступает специализированной системой «со своими собственными закономерностями развития и функционирования». [3] Ключевыми факторами экономического рывка в постиндустриальном обществе становятся предприимчивость индивида и качество человеческого капитала. Как система формирования интеллектуального капитала нации—образование создаёт базовые условия для быстрого роста рынка и генерации инноваций. Необходимо сознавать, что традиционный подход к высшему образованию уже устарел, а его универсализация приводит к «пониманию образования как системного фактора преобразования общечеловеческих ценностей, обладающих спецификой своего проявления в зависимости от конкретных условий развития». [2] В развивающемся обществе должны быть современно образованные предприимчивые люди, отличающиеся способностью к самостоятельному принятию ответственных решений в ситуации выбора, готовностью к сотрудничеству, высокой мобильностью, динамизмом, конструктивностью.

Модернизация системы образования призвана не просто улучшить качество знаний, но и создать систему непрерывного профессионального образования, адекватную современной государственно-политической и социально-экономической ситуации.

Для этого необходимо трансформировать обучение в одну из ключевых ценностей человека, разделяемых широкой ответственностью и деловыми кругами.

Управление формированием ценностного отношения субъектов образовательного процесса к непрерывному образованию, представляет собой сложную систему. Включая в себя не только закономерности развития непрерывного профессионального образования, но и принципы, функции и методы управления, система планомерно воздействует на субъекты образовательного процесса. Ее цель—перевести субъекты образования с помощью различных методов обучения и воспитания в состояние готовности не только работать по выбранной специальности, но и непре-

рывно повышать профессионализм через самосовершенствование. По сравнению с индустриальным развитием общества, постиндустриализму сопутствуют явления и процессы, которые помогают формированию у субъектов образовательного процесса ценностного отношения к непрерывному профессиональному образованию.

Впервые идея непрерывного образования как религиозно-философское учение о непрерывном духовном совершенствовании человека была выдвинута мыслителями древности Платоном и Аристотелем. В работах великого педагога Яна Амоса Коменского непрерывное образование выступает как средство достижения социальной гармонии, «всеобщего исправления дел человеческих». [7] В 1965 году на форуме ЮНЕСКО крупнейший теоретик Ленгранд представил концепцию непрерывного образования в ее современном понимании. С.И. Гессен пришел к заключению, что «образование по существу своему не может быть никогда завершено. Мы совершенствуем свои знания всю жизнь, и нет такого определенного момента в нашем развитии, когда мы могли бы сказать, что нами разрешена проблема личного образования». [4] «Задачей большой социальной важности является наиболее полная отдача личности в профессиональном плане». [12]

В формировании сознания и поведения человека институт образования занимает особое место во всем многообразии своих организационных форм. В законе РФ «Об образовании» сказано, что «содержание образования является одним из факторов экономического и социального прогресса общества и должно быть ориентировано на обеспечение самоопределения личности, создание условий для ее самореализации, развитие общества, укрепление и совершенствование правового государства». [1]

В задачи профессионального образования в настоящее время входит:

- формирование уровня профессиональной культуры адекватного мировому;
- воспитание человека и гражданина, интегрированного в современное общество и совершенствующего это общество;
- привитие идей альтруизма и уважения к другим;
- обучение использованию для разрешения конфликтов и разногласий мирных средств

По своей сути образование в общем

виде означает процесс усвоения индивидом систематизированных знаний, умений и навыков. С помощью «образования самого себя», человек приобретает возможность адаптации в социокультурной среде, реализации и развития себя в самых различных сферах человеческой деятельности.

Различные философии образования и, соответственно, различные концепции подготовки будущего специалиста, зависят от специфики понимания кардинальных вопросов человеческого бытия. Несмотря на это, целевые установки концепций подготовки будущих специалистов имеют ряд общих черт.

- соответствуя в той или иной степени времени, любое образование отражает уровень и структуру общественного развития;

- ориентируясь на будущее и создавая интеллектуальные предпосылки для социального развития образование призвано способствовать проявлению новых граней сущностных сил человека.

От доминирующих ценностно-мировоззренческих установок и многообразия потребностей общества зависит выбор концепции образования.

Следует заметить, что определение содержания образования имеет свою специфику, связанную с этапом развития общества. В современном мире распространена модель демократического, релевантного, непрерывного, гибкого образования. Разностороннему, многоаспектному развитию российской системы образования способствуют динамичные изменения современного общества. Переход российской высшей школы, в соответствии с Болонской декларацией, на многоуровневую подготовку кадров открывает возможности более широкого доступа к нему для представителей разных слоев населения. Одним из влиятельных факторов, диктующих для каждого человека необходимость непрерывного образования, является информационный взрыв.

Взяв курс на модернизацию образования, Российское общество вступило в информационную эру. Перед образовательной системой стала задача подготовки специалистов, адаптированных к потребностям кардинально изменившегося общества отечественной экономики, владеющих опытом практического использования цифровых технологий, имеющих высокий обще-

культурный уровень. Это требует адекватных новым условиям образовательных концепций и технологий. Что же представляет на самом деле «информационная технология образования»? Это целостная обучающая система, предполагающая интеграцию технической, дидактической, пользовательской и информационно-образовательной среды. Информационная технология обучения обеспечивает выполнение последовательности, в условиях информатизации образования, совместимых действий субъектов образовательной деятельности. Воплощению на практике интеграции различных образовательных областей, созданию проницаемости границ отдельных учебных дисциплин, поиску точки соприкосновения дисциплин между собой должны способствовать новые информационные технологии. В третьем тысячелетии новые информационные технологии стали мощным генератором культурных сдвигов и новаций. Серьезное воздействие информационная революция оказывает на самого человека, его образ жизни, самочувствие. От того в каком контексте будет протекать информатизация, зависит ее связь с демократизацией общества. Высшая школа во всем этом играет важную роль и выступает движущей силой информатизации цивилизации XXI века.

На наш взгляд современные информационно-коммуникационные технологии дают возможность решать по-новому проблемы организации в высшей школе образовательного пространства.

Во-первых, использование информационно-коммуникативных технологий позволяет в рамках развивающей модели образования переходить от овладения студентами знаниями и навыками к развитию их познавательной активности и новых видов их креативной деятельности.

Во-вторых, с помощью IT-технологий преодолевается разрыв между процессом образования и научным познанием.

В-третьих, информационные технологии направлены на развитие самостоятельного мышления и творческих способностей студентов.

В-четвертых, способствуют самостоятельному творческому участию студентов в образовательном процессе, при котором образование превращается в индивидуальный цикл, учитывающий коллективные особенности каждого участника образователь-

ного процесса.

В-пятых, информационные технологии содействуют активизации познавательной деятельности студентов, развитию критического мышления.

Учебный процесс может стать значительно проще, если целенаправленно использовать глобальные и локальные электронные сети. А люди, которые в силу определенных причин не могут обучаться очно имеют возможность пользоваться учебными и справочными материалами, размещенными в электронном виде на информационных сайтах учебных заведений без временных и финансовых затрат. Этот фактор очень важен при дистанционной форме образования, причем, необходимо помнить о качественных показателях передаваемой и получаемой информации. Пользователь может вносить коррективы в материалы, расширяющие, углубляющие информационное поле с помощью виртуальной информационной системы. Линейную письменную коммуникацию так называемую быстро «бегущую книгу предлагал нам традиционный компьютер. Современные технологии используют гипертекстовую организацию информации. В виде глобальной библиотеки, охватывающей весь Земной шар, можно промоделировать интернет. Многочисленные научные исследования и активное использование гипертекстовых сред в деловых кругах подтверждают актуальность гипертекстовых технологий в образовательной среде, в аналитической деятельности в других многочисленных сферах интересов современного человека». [5]

По мнению российского исследователя П.Н. Новикова в систему непрерывного образования входит как минимум три объекта: личность, которая постоянно учится в образовательном учреждении или занимается самообразованием;

образовательный процесс с ответственностью содержания образовательной деятельности;

образовательные учреждения, создающие пространство образовательных услуг, способные «удовлетворять всё множество образовательных потребностей, как общества в целом, так и каждого человека» [9].

В нашей стране путь к современной, ориентированной в будущее системе непрерывного профессионального образования лежит через инновационную практику. Являясь не самым коротким и простым,

он обязывает учитывать зарубежный опыт реформирования образования, сохраняя при этом лучшие отечественные традиции, обеспечивая его инновационный характер. «Реализация непрерывного многоуровневого профессионального образования уже привела к созданию учебных заведений с разной организацией профессиональной подготовки, интегрирующих образовательные программы различных систем профессионального образования: начального, среднего, высшего, дополнительного» [10].

«Непрерывное профессиональное образование в конечном итоге способствует реализации тенденции к тому, чтобы каждый человек занял своё место в профессиональной структуре общества, соответствующее его индивидуальным способностям. Это является задачей любого гражданского общества. И чем ближе общество подходит к её решению, тем органичнее связь между трудом и самореализацией личности, тем выше результаты трудовой деятельности» [11]. В России до сих пор окончательно не сложилась модель непрерывного профессионального образования, которая могла бы максимально удовлетворять запросы современного этапа развития российского общества. В практике наиболее экономически развитых стран уже вырисовываются некоторые черты образования будущего. Модель системы образования в России должна опираться только на российские ресурсы и реалии, особенно те, которые поддерживаются большинством граждан и организаций. В России уже развиваются практики, отвечающие новым требованиям «к управлению знаниями, с использованием современных информационных технологий, компьютерных систем и гибких организационных форм» [8].

Мы не обсуждаем фундаментальные функции будущей системы российского образования. С нашей точки зрения они должны остаться прежними (социальная функция, функция обеспечения рынка труда и функция производства новаций), изменяться должны средства их достижения и реализации. Достичь этого можно будет реализацией в образовательной сфере характеристик, адекватных инновационной экономике и информационной цивилизации. К ним относятся:

максимальная гибкость и нелинейность организационных форм производства и социальной сферы;

включение возможности приобретения и обновления знаний во все производственные и общественные процессы;

опора как на важнейшие ресурсы экономического и социального развития, талант креативность и инициативность человека;

изменения технологий за короткие промежутки времени, многократные и часто непредсказуемые;

смена материального капитала и однократно освоенной профессии на социальный капитал и способность к адаптации. Одним словом, предприятия, имеющие работников с повышенной адаптивностью к изменениям, специфическими компетенциями поиска и внедрения нового, приобретают большие конкурентные преимущества.

Эффективным в организационном отношении, с выявлением реальных целей и потребностей использования знаний, является разделение процесса управления получения знаний на этапы. На каждом этапе управления решаются специфические задачи, что создает уверенность в успешном приобретении и усвоении новых знаний. В условиях рыночной экономики повышается экономическая значимость интеллектуальной собственности личности, которая имеет большое значение для самой личности.

По указу 1809 года для продвижения по службе требовался документ о российском университетском образовании [6].

В профессиональной сфере в настоящее время произошла смена принципов. Принцип стабильности сменился принципом мобильности. Одним из важных современных факторов развития непрерывного образования на наш взгляд является увеличение возраста выхода на пенсию. По мнению специалистов Центра социальной политики Института экономики РАН, в России нет сформированной системы непрерывного образования, которая могла бы помочь 60–65 летним россиянам сохранить

конкурентоспособность на современном рынке труда и получать достойное вознаграждение за свой труд.

Таким образом, являясь открытой, многоуровневой и многофункциональной, современная система непрерывного образования, под влиянием научно-технологического прогресса и преобразований в экономике, испытывает необходимость постоянного обновления своего содержания и структуры. Дальнейшее ее развитие на всех ступенях и уровнях позволит:

обеспечить более тесную взаимосвязь между уровнями образования;

улучшить качество подготовки молодых специалистов;

разработать научные основы и методы по формированию целостного отношения субъекта образовательного процесса к непрерывному образованию;

обеспечить на всех уровнях и ступенях системы непрерывного образования преемственность содержания средств, форм и методов образования;

развивать материально-техническую базу и научно-методическое сопровождение обучения в течение всей жизни;

повысить профессиональную мобильность и конкурентоспособность молодых специалистов на рынке труда, «готовых к активному поиску своего места в социально-профессиональной структуре общества» [2].

Смена образовательной парадигмы в постиндустриальном обществе означает отказ от представления об образовании, как «готовом знании». Знания в новом обществе, становятся главным капиталом и ресурсом экономики. Приходит понимание образования, как средства самореализации личности в новых социально-экономических условиях. В силу своей неисчерпаемости, интеллектуальные ресурсы стали основным национальным достоянием. Жаль, что новая парадигма образования ещё не приобрела широкой поддержки потенциальных потребителей образовательных услуг.

Литература:

1. Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012 N273-ФЗ
2. Черкасова М. А. Непрерывное образование: концепция и опыт. Монография. Новочеркасск: УПЦ Набл Южно-Российский государственный технический университет (Новочеркасский политехнический институт).2005.
3. Болдов О. Н. Динамика и структура сферы образования в России в начале XXI в. // Проблемы прогнозирования.2004, № 2
4. Гессей С. И. Основы педагогики. Введение в прикладную философию. М., 1995
5. Громыко Н. В. Интернет и постмодернизм — их значение для современного образования // Вопросы философии. 2004 № 2
6. Зотов В. Б. Проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для системы государственного и муниципального управления // Информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». — № 3, 2017, с. 96–101.
7. Коменский Я. А. Великая дидактика: избр.пед.соч.М.,1982.
8. Мильнер Б. Управление интеллектуальными ресурсами // Вопросы экономики, 2010 № 10
9. Новиков П. Н. Движение к непрерывному профессиональному и профессионально-педагогическому образованию // Образование и наука. Будущее в ретроспективе: науч. — метод. сб., Екатеринбург.2008
10. Старикова Л. Д. Современная трактовка непрерывности образования // Высшее образование сегодня. 2010. № 8.
11. Фролов Н. А. Пути повышения эффективности профессиональной подготовки специалистов с помощью инновационных технологий // Высшее образование сегодня. 2010. № 6.
12. Эко У. Блики маргинальности в системе «Книга-интернет-образование-наука» // Вопросы культурологии № 1, 2009.

Literature:

1. Federal law «On education in the Russian Federation» of 29.12.2012 N273-FZ
2. Cherkasova M. A. Continuing education: concept and experience. Monograph. Novocherkassk: UOC Nabla South-Russian state technical University (Novocherkassk Polytechnic Institute).2005.
3. Boldov O. N. The dynamics and structure of education in Russia in the early XXI Century // Forecasting problems.2004.No. 2
4. Hesse S. I. Basics of pedagogy. Introduction to applied philosophy. M., 1995
5. Gromyko N.V. Internet and postmodernism-their importance for modern education // Questions of philosophy. 2004 № 2
6. Zotov V. B. The problems of motivation of training and retraining of personnel for the system of state and municipal management // Information and analytical journal «Municipal Academy». — № 3, 2017. p. 96–101.
7. Komensky Ja. A. Great didactics: FAV.PED.Op. M., 1982.
8. Milner B. Management of intellectual resources // Questions of economy, 2010, No. 10
9. Novikov P. N.. Movement to continuous professional and professional-pedagogical education // Education and science. The future in retrospect: science. — method. collection of Yekaterinburg. 2008.
10. Starikova L. D. Modern interpretation of the continuity of education // Higher education today. 2010. No. 8.
11. Frolov N. A. Ways to improve the efficiency of professional training with the help of innovative technologies // Higher education today. 2010. No. 6.
12. Eco U. The Glare of marginality in the system “The book-Internet-education-science” // Questions of cultural studies No. 1, 2009.

Эколого-социальные аспекты в образовании управленческих кадров

Environmental and social aspects in management education



Кирнарская Светлана Викторовна,
к.б.н, к.п.н, доцент кафедры управления
природопользованием и охраны окружающей среды ИГС
РАНХиГС при Президенте РФ
Москва, Россия,
sv.kimarskaya@migsu.ru

Kimarskaya S.V.
K. B. n, Ph. D., associate Professor of management
environmental management and environmental protection of IGS
Ranepa under the President of the Russian Federation
Moscow, Russia



Анфимова Анна Юльевна,
к.э.н., доцент кафедры государственного
и муниципального управления
АНО ВО Московский международный университет
Москва, Россия
ladyannstyle@mail.ru

Anfimova A.YU.
Ph. D., associate Professor of the Department of state
and municipal management
ANO IN Moscow international University
Moscow, Russia

Аннотация: целью исследования является выявление новых направлений образования управленческих кадров в государственной службе, вызванных новым качеством жизни. Задача исследования — совершенствование образовательного процесса подготовки руководителей государственной и муниципальной службы. По мнению авторов, как минимум три дисциплины — биоэтика, саморазвитие личности и социальная экология — обязательно необходимы для образования управленцев разных областей деятельности. Предложенные авторами направления обучения могут найти практическое применение в подготовке современных управленческих кадров.

Ключевые слова: инновационная экономика, человеческий капитал, интеллектуальный капитал, социальная ответственность, экологическая ответственность, образование управленцев.

Annotation: the aim of the study is to identify new areas of education of management personnel in the public service, caused by the new quality of life. The aim of the research is to improve the educational process of training of heads of state and municipal service. According to the authors, at least three disciplines — bioethics, self — development and social ecology — are necessary for the education of managers in different fields. The directions of training offered by the authors can find practical application in the training of modern management personnel.

Keyword: innovative economy, human capital, intellectual capital, social responsibility, environmental responsibility, education of managers.

Продолжая тему развития человеческого капитала в эпоху инноваций, следует отметить, что часть современных курсов и дисциплин подготовки и переподготовки управленцев требуют значительного обновления.[1] Мир стремительно меняется под воздействием высоких технологий, и инновационная экономика требует квалифицированных специалистов, в том числе, и в области управления процессами, технологиями, интеллектуальными ресурсами, в связи с чем, качественная подготовка государственных и муниципальных служащих является стратегической целью образовательного процесса.[2]

Однако, только техническая или технологическая подготовка кадров не способна обеспечить полномасштабное видение всех результатов деятельности.[3] Всецело проникая в нашу жизнь, научно-технические достижения и технологические инновации становятся практически доминантами культуры, что возможно превращает нас в подобие «социотехнологических животных». Бруно Латур определяет «социотехнологическое животное» [4] как гибрид биологических процессов, технологических компонентов, индивидуальных и социальных характеристик, с идентичностью, вытекающей из его сетевой локализации. И нас должно волновать, не только то обстоятельство, что человек в этой схеме теряет уникальность. Важным является вопрос о возможных последствиях применения высоких технологий для самого человека и его умения управлять этими процессами адекватно. Инструментом для этой адекватности должны стать новые аспекты в образовании управленцев для любой сферы деятельности.[5]

По мнению авторов, как минимум три дисциплины—биоэтика, саморазвитие личности и социальная экология—обязательно необходимы для образования управленцев разных областей деятельности.

Биоэтика представляет собой область междисциплинарных исследований, которые обсуждают и разрешают морально-этические проблемы, порожденные новейшими достижениями биомедицинской науки и практикой их применения. Помимо этого, биоэтика выступает и как формирующийся специфический социальный институт, призванный регулировать конфликты и напряжения, возникающие во взаимоотношениях между сферой выра-

ботки и применения новых биомедицинских знаний и технологий, с одной стороны, и индивидом и обществом—с другой. Автор термина «биоэтика» (1970) американский медик Ван Ренсселер Поттер ратовал за единение биологических наук с этикой во имя решения в длительной перспективе задачи выживания человека как биологического вида при обеспечении достойного качества его жизни[6].

Мы уже живем в обществе киборгов, и наши собственные тела и его отдельные части являются одновременно продуктом и полем для технологической интервенции. В своем знаменитом «Манифесте киборгов» Харавэй определяет «кибернетический организм» как физический и семиотический гибрид биологических и технологических компонентов. Фигура киборга, считает Харавэй[7], знаменательна для той культурной ситуации, которая сложилась во второй половине 20 века (и усиленными темпами нарастает в 21 веке) в связи со взрывным развитием информационных и биологических наук и технологий. Киборг—«сегодняшняя материализация сложнейших социально-технологических отношений» [8], которая вынуждает нас полностью пересмотреть традиционные концепции человека и технологии, организма и механизма, наши фундаментальные представления о том, что мы есть и как нам управлять обществом, все более погружающимся в подобные достижения.

Общие представления по биоэтике позволяют специалистам в сфере управления прогнозировать особенности применения инноваций в разных областях и формировать алгоритм минимизации отрицательных последствий для социума. Homo cyborg не должен стать заменой homo sapiens.

Очень часто современной «средой обитания» для участников образовательного процесса является «виртуальная реальность» (примета текущего века). Виртуальная реальность состоит из образов, смыслов, имиджей, знаков и норм, эмоций и иных подобных превращенных виртуальных конструкций. В связи с этим И.Г. Корсунцев называет субъективное развитие рефлексивным или виртуальным, выделяя особое измерение человека—виртуальную сущность человека[9].

Комплекс основополагающих при-

знаков, характеризующих человека, его субъективность, включает, с точки зрения Г. Корсунцева, как минимум следующие качественные признаки:

тип рефлексии, определяющий эволюционно «технологию» переработки субъектом ближнего бытия (той части бытия, на которую реагирует субъект) в конкретную реальность. В рефлексии субъекта объединяются три начала—рациональное, эмоциональное, выделяющее значимые моменты ситуации и ориентирующее субъекта на действия, и активное начало, направленное на реализацию предыдущих «этапов», хотя внешне такой ход событий может казаться происходящим одновременно;

- состав и качественные характеристики потребностей в ресурсах и направления их эволюционирования;
- состав и характеристика средств и полнота (умение) их использования для целей выживания и нейтрализации угроз;
- характеристики сред обитания (или жизненных ниш), в которых существуют и развиваются субъекты и «добывают» ресурсы или из которых исходят угрозы.

Долгосрочная стратегия использования человеческого ресурса на разных уровнях сложности профессиональной деятельности предполагает умелое управление особенностями этих ресурсов. Комплекс вышеперечисленных признаков, характеризующих современного человека, диктует основные темы для подготовки современных управленческих кадров с позиций психологии управления и саморазвития личности. Эти дисциплины обеспечат будущим управленцам возможность направлять индивидуальные достижения отдельных личностей на успех команды и социума в целом. Такая «пластичность» организованного и управляемого человеческого капитала оказывает серьезное влияние на природу развивающейся экономической системы. Не лишне будет вспомнить о том, что каждая гуманитарная дисциплина оперирует понятием человека, включающем существенные допущения о его поведении в той области, на которой сосредоточивает внимание эта дисциплина. Р. Даррендорф, например, описывает «экономического человека» как потребителя, тщательно взвешивающего полезность и стоимость своей покупки. Другая модель—«психологиче-

ский человек». Для Даррендорфа это человек, который «даже если всегда делает добро», все же всегда может хотеть делать и зло, это человек, мотивы поведения которого скрыты. «Социологический человек»—«носитель социально предопределенной роли». Эти модели не являются описаниями действительных социальных типов. Люди, с которыми мы встречаемся,—не «экономические люди», потому что у них, кроме заботы о том, что купить и продать, есть еще и политические устремления, религиозные воззрения и физиологические потребности. Важнее то, что другие аспекты человеческой жизни окрашивают и изменяют его экономическую деятельность.

Перспективы генетической инженерии, совершенствование средств, ведущих к искусственному производству потомства, изобретение препаратов, изменяющих личность, трансплантация органов, в особенности искусственных (основные темы, изучаемые биоэтикой), все это, разрушает традиционных представления о биологической природе человека. Подвергается опасности не только биология человека. Остроту приобретают психологические проблемы. Индивид утрачивает представление о подлинности своего внутреннего мира, о специфически человеческом. Разрушение известных традиционных социальных структур, привычных форм общественной жизни, стремительное изменение окружающей действительности вызывает шок и непонимание.

Психология управления в совокупности с элементами курса саморазвития личности могут реально дать знания управленцам в любой сфере и поспособствовать возможностям выбора правильного алгоритма управления в стремительно меняющихся условиях информационного общества потребления.

Среди угроз 21 века наиболее масштабной видится экологическая катастрофа. О ней сказано и написано много работ, посвящены многочисленные исследования-предупреждения.[10]. И тем, не менее, до воплощения идеи экологизации всех сфер человеческой деятельности, еще очень далеко. Социальной экология (по Н. Реймерсу) научная дисциплина, рассматривающая взаимоотношения в системе «общество-природа»,

изучающая взаимодействие и взаимосвязи человеческого общества с природной средой. Изучая сегодня этот предмет, будущие и нынешние управленцы (если речь идет о переподготовке специалистов), получают представление о составе и особенностях интересов социальных слоёв и групп, эксплуатирующих природные ресурсы. Это приводит к правильному учету и использованию в практике природоохранных мероприятий особенностей и интересов этих социальных страт. Эти знания помогут управленцам правильно реагировать на вызовы, исходящие от восприятия разными социальными слоями экологических проблем, что, в свою очередь, помогает принимать соответствующие меры по регулированию природопользования.

Образовательный кластер для управленческой элиты должен не просто отражать реалии времени, но и работать на опережение. Опережая время, создавать, в некотором смысле, возмож-

ность «управления будущим». Возрастает потребность общества в специалистах нового типа в области экологического менеджмента и маркетинга, экономики природопользования, экономической экологии, инженерной экологии.

Определяющую роль в формировании нового способа мышления играет образовательная деятельность. Социально-экологическое образование для общества управленцев разного уровня предопределяет образование для устойчивого развития, поэтапно интегрируя индивидуальное сознание в общественное. Исходя из концепции устойчивого развития, можно констатировать, что идеалом образовательных систем становится формирование человеческого капитала как социальных групп, состоящих из внутренне свободных личностей, строящих свои отношения с окружающим миром, в том числе, и природной средой, на основе понимания ее целостности[11].

Литература:

Literature:

1. Анфимова А. Ю., Кирнарская С. В. Инновационная экономика: человеческий капитал и новые аспекты образования // Муниципальная Академия № 4/2018, с. 132–136.
2. Зотов В. Б. Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих. // Муниципальная Академия № 4/2018, с. 30–37.
3. Зотов В. Б. Проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления. / Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 12–18.
4. Latour B. Pandora's hope: Essays on the reality of science studies. — Cambridge, 1999. — X, p.214 <https://iphlib.ru/greenstone3/library/collection/newphilenc/document/HASH0155bee47c519a306089cb55>
5. Анфимова А. Ю., Кирнарская С. В. Основные направления подготовки управленческих кадров для развития «зеленой» экономики в России // Муниципальная Академия № 2/2018, с. 120–123.
6. Haraway D. A ciborg manifesto: Sciences, technology a. socialist feminism in the 1980s // Socialist rev. — Oslo, 1985. — P. 65–107.
7. Markussen R., Olesen F., Lykke N. Cyborgs, coyotes and dogs: A kinship of feminist figurations: Interview med Donna Haraway // Kvinder, kon & forskning. — Kobenhavn, 2000. — N2. — P. 7.
8. Корсунцев И. Г. Прикладная философия. М., 2001. С. 73–117.
9. Кирнарская С. В. Экологические основы подготовки управленческих кадров в рамках реализации новой стратегии экологической безопасности М. Природообустройство, 2017. Т.5, С. 103–107.
10. Голованов В.И., Латыпов Н. А., Поповский Ю. Н. Принципы формирования умных городов в России. Экономические аспекты технологического развития современной промышленности 10/2017 / Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, № 10, 2017. С. 100–104
11. Кирнарская С. В. Приоритеты современного образования и устойчивое развитие / Устойчивое развитие в условиях глобализации: реализация стратегии ЮНЕСКО на вторую половину десятилетия ООН по образованию для устойчивого развития (2010–2015): Труды Международной конференции с участием кафедр ЮНЕСКО, часть 2. — М.: РАГС. 2010, С. 105.
1. Anfimova A. I., Kirnarskaya S. V. Innovative economy: human capital and new aspects of education / / municipal Academy № 4/2018, p. 132–136.
2. Zotov V. B. Strategic goals training state and municipal employees. // Municipal Academy № 4/2018, p. 30–37.
3. Zotov V. B. Problems of training of personnel of state and municipal administration. / State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and prospects of development collection of scientific works of teachers, postgraduates and students of the Department of state and municipal management. Moscow, 2017. P. 12–18.
4. Latour B. Pandora's hope: Essays on the reality of science studies. Cambridge, 1999. — X, p.214 <https://iphlib.ru/greenstone3/library/collection/newphilenc/document/HASH0155bee47c519a306089cb55>
5. Anfimova A. Yu., Kirnarskaya S. V. the Main directions of management training for the development of the green economy in Russia. Municipal Academy № 2/2018, p. 120–123.
6. Haraway D. a ciborg manifesto: Sciences, technology a. socialist feminism in the 1980s // Socialist Rev. Oslo, 1985. 65–107.
7. R. Markussen, F. Olesen, Lykke N. Cyborgs, coyotes and dogs: A kinship of feminist figurations: Interview med Donna Haraway // Kvinder, kon & forskning. — Kobenhavn, 2000. — N2. — P. 7.
8. Korsuntsev I. G. Applied philosophy. M., 2001. P. 73–117.
9. Kirnarskaya S. V. Ecological basis of management training within the framework of the implementation of the new strategy of environmental security M. environmental engineering, 2017. Vol. 5, Pp. 103–107.
10. Golovanov V. I., Latypov N. A. Popovskiy J. N. Principles of formation of smart cities in Russia. Economic aspects of technological development of modern industry 10/2017 / Proceedings of the International scientific-practical conference. Moscow, № 10, 2017. C. 100–104
11. Kirnarskaya S. V. Priorities of modern education and sustainable development / Sustainable development in the context of globalization: implementation of UNESCO strategy for the second half of the UN decade on education for sustainable development (2010–2015): Proceedings of the international conference with the participation of UNESCO chairs, part 2. — M.: rags. 2010, p 105.

Управление межбюджетными отношениями в Российской Федерации

Management of intergovernmental transfers in the Russian Federation



Васюнина М. Л., к.э.н., доцент Департамента общественных финансов Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Vasyunina M.L., c.e.s, Associate Professor, First Deputy Dean of the Faculty of public administration and financial control, Associate Professor of «Department of Public Finance» Financial University under the Government of the Russian Federation



Гриневич Мария Валерьевна
Студент Финансового университета при Правительстве Российской Федерации

Grinevich Maria
Student Financial University under the Government of the Russian Federation
mvgrinevich@mail.ru

Аннотация: в современных условиях трудно переоценить значение четкой и правильной системы межбюджетных отношений. Многие экономисты отмечают усиление роли государственного финансового регулирования в Российской Федерации, в частности, межбюджетных отношений, вследствие влияния нестабильной экономической ситуации в мире. В данной работе рассматриваются характерные черты межбюджетных отношений в Российской Федерации, механизм перераспределения финансовых ресурсов. Отдельное внимание уделяется динамике и структуре межбюджетных трансфертов, предоставляемых из федерального бюджета и государственного (муниципального) финансового контроля в этой сфере.

Ключевые слова: межбюджетные отношения, межбюджетные трансферты, государственный финансовый контроль, бюджетный федерализм.

Annotation: in modern conditions, it is difficult to overestimate the importance of a clear and correct system of inter-budgetary relations. Many economists note the increasing role of state financial regulation in the Russian Federation, in particular, inter-budgetary relations, due to the influence of the unstable economic situation in the world.

Key words: inter-budgetary relations, inter-budgetary transfers, state financial control, fiscal federalism.

Россия относится к асимметричным федерациям, что связано в первую очередь наличием нескольких групп регионов, которые условно можно разделить по уровню экономического развития. Такая группировка сложилась вследствие определенных причин — субъекты РФ имеют существенные различия

по ключевым социально-демографическим характеристикам. Из влияния этих причин следует ресурсная дифференциация региональных и местных бюджетов, которая в результате приводит к экономическим различиям регионов.

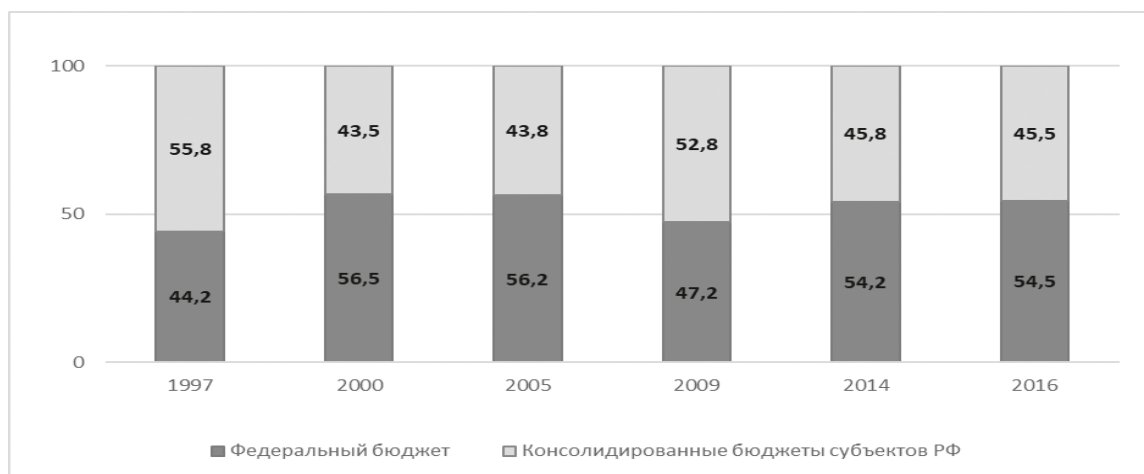


Рис. 1. Соотношение налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов федерации и федерального бюджета в 1997–2016 гг. (%)
Составлено автором по данным Федерального казначейства

Рост налоговых доходов консолидированных бюджетов РФ в 2009 году вызван не децентрализованными бюджетными процессами, а кризисом в экономике и, следовательно, уменьшением поступлений по федеральным налогам на прибыль и добычу полезных ископаемых (на 39% и 30% соответственно), однако можно отметить незначительный рост этой доли с 43,5% в 2000 г. до 45,5% в 2016 г. (Рис. 1)

Многие авторы констатируют, что компетенция по большинству налогов закреплена за федеральным уровнем власти, так как более 80% налоговых доходов территориальных бюджетов — отчисления от федеральных налогов, и только около 15% — доля закрепленных за данными территориями налогов, что указывает на видимость самостоятельности региональных и местных бюджетов. Однако, другие экономисты считают, что эта точка зрения достаточно субъективна. В России, в соответствии с базовыми положениями федерализма, определяются и подлежат закреплению источники доходов бюджетов всех уровней с учетом ресурсного потенциала и ранее полученных средств государственной помощи и др. Подробно остановимся на распределении доходов между бюджетами, а именно на таких на-

логах, как НДФЛ и налог на прибыль организаций, оба вида зачисляются по нормативу 85% в региональный бюджет.

Налог на прибыль организаций способствует законному наращиванию капитала и активизации инвестиционных процессов путем предоставления организациям возможности отнесения на налоговую базу любого расхода, способствующего наращиванию капитала. Рассматриваемый налог — прямой, следовательно, его сумма целиком зависит от итогового финансового результата деятельности организации, поэтому он оказывает влияние на интересы организаций, так как зависит от их финансового положения.

Ниже представлена динамика распределения доходов от налога на прибыль организаций за 2013–2016 год. Можно отметить тенденцию увеличения доходов по данному налогу на протяжении всего рассматриваемого периода и увеличение темпов роста данного дохода в консолидированные бюджеты субъектов федерации в 2016 году (на 8%).

Таблица 1.

Динамика распределения доходов от налога на прибыль организаций в период 2013–2016 гг. (млрд.руб.)

	2013	2014	2015	2016	Тр 2014/2013	Тр 2015/2014	Тр 2016/2015
Налог на прибыль организаций	2071,7	2372,8	2598,8	2770,3	1,15	1,1	1,07
в федеральный бюджет	352,2	411,3	491,4	491	1,17	1,19	0,99
в %	17	17	19	18	117	119	99,9
в консолидированные бюджеты РФ	1719,5	1961,5	2107,5	2279,3	1,14	1,0	1,08
в %	83	83	81	82	114	107	108

Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации.

Органы власти субъектов РФ имеют возможность оказывать влияние на развитие экономики в регионе, посредством регулирования ставки налога или предоставления налоговых льгот. Так, например, с 1 января 2017 года для отдельных категорий налогоплательщиков региональные власти вправе уменьшать ставку, по которой налог зачисляется в бюджет субъекта, но не менее 12,5%. Таким образом, органы власти субъектов, используя данные механизмы могут стимулировать экономическую активность в различных экономических отраслях, привлекая организации работать на максимизацию прибылей.

Налог на доходы физических лиц также играет в доходах бюджетов субъектов федерации большую роль, так как зачисляется в бюджеты субъектов федерации по нормативу 85%. Доля НДФЛ как в региональ-

ном, так и муниципальном бюджете напрямую зависит от социально-экономического развития конкретной территории. Кроме того, региональный бюджет связан с обеспечением тех расходов, которые определяют жизнеобеспечение населения на территории страны. Исследователи указывают на перспективность НДФЛ с точки зрения роста его поступления как в региональные, так и в местные бюджеты, утверждая, что налоговым органам достаточно просто контролировать поступления данного налога, к тому же этот налог значительно реже игнорируется налогоплательщиками. Важной особенностью НДФЛ является то, что налогоплательщиками является все трудоспособное население страны и доля этого налога в общей структуре постоянно увеличивается, в сравнении с другими видами налогов, что видно из таблицы 2.

Таблица 2.

Динамика налоговых доходов бюджетов субъектов федерации в 2013–2016 гг. (млрд. руб.)

Наименование	2013	2014	2015	2016	Тр 2014/2013	Тр 2015/2014	Тр 2016/2015
Собственные доходы	6650,1	7234,9	7691,4	8345,7	1,08	1,06	1,08
НДФЛ	2499,1	2693,5	2807,8	3018,5	1,07	1,04	1,07
доля в собственных доходах	38%	37%	37%	36%			
Налог на прибыль	1719,5	1961,5	2107,5	2279,3	1,14	1,07	1,08
доля в собственных доходах	26%	27%	27%	27%			
Прочие	2431,4	2577,4	2776	3047,9	1,06	1,07	1,09
доля в собственных доходах	37%	36%	36%	37%			

Составлено автором по данным Министерства финансов Российской Федерации.

Кроме того, важным для бюджетов субъектов федерации является налог на имущество организации. Он отличается своей стабильностью поступлений, поскольку у организаций для ведения экономической деятельности есть существенный производственный и непроизводственный имущественный фонд, к которому в целях налогообложения относится движимое и недвижимое имущество.

Следовательно, «видимость самостоятельности региональных и местных бюджетов» — понятие субъективное, так как на этот уровень переданы достаточно эффективные, перспективные и легко собираемые налоги, позволяющие накапливать доходную базу для последующего решения социально-экономических задач. Вопрос о принадлежности налога к уровню власти вторичен, так как передав в бюджеты субъектов и муниципальных образований все поступления от НДФЛ и долю поступлений от налога на прибыль организаций, а также закрепив за региональными бюджетами налог на имущество организаций, а за муниципальными бюджетами — к примеру, земельный налог. Власти федерального уровня предоставили возможность органам власти на местах проводить политику, стимулирующую развитие предпринимательства, сельского хозяйства, создание рабочих мест и др. Однако сейчас в России управление данными процессами в субъектах и муниципалитетах требуют большего внимания от органов власти и развития приоритетных направлений на данных террито-

риях, так как бюджеты бюджетной системы РФ остаются зависимыми от безвозмездных поступлений федерального бюджета.

Следовательно, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования вполне самостоятельны при осуществлении своей деятельности. Однако несмотря на достигнутые положительные результаты, остаются нерешенными отдельные проблемы. Около 4% от общего объема расходов федерального бюджета приходится на межбюджетные трансферты другим бюджетам бюджетной системы, предоставляемые в целях сглаживания экономической асимметрии.

Межбюджетные трансферты являются инструментом выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов федерации, определения приоритетного развития определенных регионов, сглаживания экономической дифференциации между ними.

В Российской Федерации вертикальное выравнивание преобладает над горизонтальным. Посредством межбюджетных трансфертов компенсируется дисбаланс между бюджетами различных уровней, поскольку доходы, закрепленные за бюджетами субъектов Российской Федерации, не могут в полной мере покрыть все необходимые расходы. В то время как системы горизонтального выравнивания способствуют повышению самостоятельности и ответственности региональных органов государственной власти при формировании бюджетов, системы вертикального выравнивания не дают этой возможности.

Таблица 3.

Структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в 2013–2016 гг. (млрд.руб.)

	2013	2014	2015	2016
Межбюджетные трансферты, всего	1487,95	1 606,97	1485,2	1611
Дотации	609,14	783,9	651,7	652,5
в% к итогу	41	49	44	41
Субсидии	515,61	400,65	349,4	378
количество субсидий, единиц	93	92	96	95
в% к итогу	35	25	24	23
Субвенции	273,72	308,16	311,6	321,2
количество субвенций, единиц	23	18	20	28
в% к итогу	18	19	21	20
Иные межбюджетные трансферты	89,48	114,24	172,5	259,3
в% к итогу	6	7	12	16

Составлено автором по данным Федерального Казначейства

С 2014 по 2016 годы объем межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов федерации вырос на 124 млрд. руб. (на 8%), несмотря на резкий спад в 2015 году, который обусловлен, прежде всего, дефицитом федерального бюджета в связи со сложившейся неблагоприятной экономической ситуацией в стране. В 2015–2017 годах наблюдалось сокращение объемов межбюджетных трансфертов субъектам федерации по всем формам, кроме «иных межбюджетных трансфертов»¹.

Переход к программно-целевым методам управления предполагает расширение как самостоятельности, так и ответственности органов власти за достижение целей и результатов. Наряду с созданием общих условий и стимулов для повышения эффективности бюджетных расходов необходима разработка конкретных инструментов и механизмов для достижения этой цели с учетом специфики основных функций органов государственной власти субъектов федерации. В рамках укрепления финансовой самостоятельности бюджетов субъектов Российской Федерации важны меры, направленные на развитие доходно-

го потенциала регионов и повышение эффективности управления собственными доходами соответствующих бюджетов, в том числе:

- обеспечении реалистичности прогнозирования налоговых и неналоговых доходов;
- достижения обоснованности применения налоговых льгот;
- обеспечения увеличения поступлений по налогам в бюджеты субъектов Российской Федерации за счет стимулирования предпринимательской деятельности;
- реализации ответственности субъектов Российской Федерации за нерезультативное и неэффективное использование межбюджетных трансфертов.

Реализация вышеуказанных мер способствует повышению эффективности межбюджетных трансфертов и качества управления государственными финансами субъектов Российской Федерации на основе сочетания принципов самостоятельности бюджетов и единства их общих интересов.

¹ Ондар Д. С., Сагайдачная Н. К. Межбюджетные трансферты регионам: состояние и перспективы // *Universum: Экономика и юриспруденция: электрон. научн. журн.* 2016. № 11(32). URL: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/3812>

Список литературы:

List of references:

1. Местное самоуправление и муниципальные финансы: учебное пособие / коллектив авторов под ред. В. Б. Зотова, Е. В. Маркиной, С. Е. Прокофьева. М., — 2016. 360 с.
2. Суглобов, А. Е. Межбюджетные отношения в Российской Федерации: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Финансы и кредит», «Государственное и муниципальное управление» / А. Е. Суглобов, Ю. И. Черкасова, В. А. Петренко. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. — 263 с.
3. Васильев В. В. Межбюджетные отношения как основа современной региональной политики России // Вестник Волгоградского государственного университета. — 2016. № 2 (35). С. 35–41.
4. Васюнина М. Л. Межбюджетные трансферты субъектам Российской Федерации: современные проблемы и приоритеты // Финансовая аналитика: проблемы и решения. — 2016. — № 45 (327). С. 17–27.
5. Васюнина М. Л. Межбюджетные субсидии субъектам Российской Федерации: этапы и направления совершенствования // Финансовый вестник: финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. — 2010. — № 8. С. 14–21.
6. Ерошкина Л. А. Сущность бюджетного федерализма и его роль в системе государственного регулирования территориального развития // Горизонты экономики. — 2016. № 12. С. 33–36.
7. Ерошкина Л. А. Развитие межбюджетных отношений и форм межбюджетных трансфертов в Российской Федерации // Казанский экономический вестник. — 2015. № 6. С. 79–86.
8. Зотов В. Б. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти // Муниципальная академия. — 2018. — № 2. С. 57–61
9. Игудин А. Г. Становление и развитие бюджетного федерализма в России // Финансы. — 1995. — № 4. С. 3–7.
10. Лыкова Л. Н., Букина И. С. Анализ тенденций в бюджетно-налоговой сфере России. Электронный ресурс: <https://www.rea.ru/ru/news/SiteAssets/bulleten/bulleten-vipusk6.pdf> (Дата обращения 24.05.2018 г.)
11. Ондар Д. С., Сагайдачная Н. К. Межбюджетные трансферты регионам: состояние и перспективы // Universum: Экономика и юриспруденция: электрон. научн. журн. 2016. № 11(32). URL: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/3812> (Дата обращения: 28.05.2018 г.)
12. Силуанов А. Г. Межбюджетные отношения в условиях развития федерализма в России. М.: Изд-во «Дело» РАНХиГС, 2011.

1. Local government and municipal finances: textbook / group of authors under the editorship of V. B. Zotova, E. V. Markina, S. E. Prokofiev. M., — 2016. 360 p.
2. Suglobov, A. E. inter-Budgetary relations in the Russian Federation: a textbook for students of high schools trained on specialties "Finance and credit", "State and municipal management" / Suglobov A. E., Cherkasova Yu. I., V. A. Petrenko. — Moscow: UNITY-DANA, 2010. — 263 p.
3. Vasiliev V. V. inter-Budgetary relations as a basis of modern regional policy of Russia. Bulletin of Volgograd state University. — 2016. № 2 (35). P. 35–41.
4. House M. L. inter-budget transfers to constituent entities of the Russian Federation: contemporary problems and priorities // Financial Analytics: problems and solutions. — 2016. — № 45 (327). P. 17–27.
5. Vasyunina M. L. inter-Budget subsidies to the subjects of the Russian Federation: stages and directions of improvement // financial Bulletin: Finance, taxes, insurance, accounting. — 2010. — № 8. P. 14–21.
6. Eroshkina L. L. the Essence of fiscal federalism and its role in the system of state regulation of territorial development // Horizons of the economy. — 2016. No. 12. P. 33–36.
7. Development of inter-budget relations and forms of inter-budget transfers in the Russian Federation. Kazan economic Bulletin. — 2015. No. 6. P. 79–86.
8. Zotov V. B. The problems of financial security in municipal formations and ways of increasing the level of independence of local authorities. — 2018. — № 2. P. 57–61
9. The Formation and development of fiscal federalism in Russia // Finance. — 1995. — № 4. P. 3–7.
10. Lykova, L. N., Bukin I. S. Analysis of trends in the fiscal sphere. Electronic resource: <https://www.rea.ru/ru/news/SiteAssets/bulleten/bulleten-vipusk6.pdf> (accessed 24.05.2018 G.)
11. Ondar D. S., Sagaidachnaya N. K. Inter-budget transfers to regions: state and prospects // Universum: Economics and law: electron. scientific journal. 2016. № 11 (32). URL: <http://7universum.com/ru/economy/archive/item/3812> (date accessed: 28.05.2018 G.)
12. Siluanov G. inter-Budgetary relations in the conditions of development of federalism in Russia. M.: Publishing house "Delo" Ranepa, 2011.

Региональные и муниципальные аспекты привлечения инвестиций в основные производственные фонды в строительной сфере

The regional and municipal aspects of attracting investments to capital production stocks in the construction sector



Матвеев Григорий Сергеевич
аспирант, кафедра управления организации в машиностроении
Государственный университет управления, Москва, Россия

Grigory S. Matveev
postgraduate student, Department of management of the organization in
mechanical engineering «State University of management»



Силаев Александр Александрович
кандидат экономических наук, доцент, кафедра математики и
информатики Государственный университет управления

Alexander A. Silaev
candidate of economic sciences, Associate Professor, Department of
mathematics and Informatics «State University of Management»

Аннотация: в статье рассмотрено использование проектного финансирования муниципальными организациями, как способ объединения капиталов в условиях отсутствия полноценных бюджетных ресурсов для инвестиций в основные средства. В статье идет речь о сроках планирования в строительстве, которые наравне со сроками строительства определяют лаг перехода инвестиций в основные производственные фонды. Также уделено внимание вопросу факторов, определяющих периоды планирования в строительстве, что позволяет понять причины временных запаздываний. Выведены коэффициенты эластичности влияния темпов роста основных производственных фондов и темпов роста промышленно-производственного персонала на изменения объема промышленной продукции к вызвавшему его изменению соответствующего фактора. Установлено по годам в каких пропорциях идут затраты в основные средства.

Ключевые слова: инвестиции, временной лаг, основные средства, муниципальное образование.

Annotation: the article considers the use of project financing by municipal organizations as a way of combining capital in the absence of full budgetary resources for investment in fixed assets. The article deals with the timing of planning in construction, which along with the timing of construction determine the lag transition of investment in fixed assets. Also, attention is paid to the issue of factors that determine the planning periods in construction, which allows to understand the causes of time delays.

The coefficients of elasticity of the influence of the growth rate of fixed assets and the growth rate of industrial personnel on the changes in the volume of industrial production to the corresponding factor that caused it are derived. Established by year in what proportions are the costs of fixed assets.

Keywords: investments, time lag, fixed assets, municipality.

При отсутствии достаточных денежных средств у муниципальных образований для возведения жилых зданий исполнительные комитеты нашли возможность получения дополнительных доходов, которые обычно присваивают банки и девелоперы.

Муниципальное образование в любой пропорции (на любых паях) может инициировать долевое строительство жилого многоквартирного многоэтажного дома, и чем выше доля финансирования органом местного самоуправления данной инициативы, тем выше ответственность непосредственно при управлении строительством. Органы местного самоуправления по достоинству оценили пригодность для строительства социального жилья организации некоммерческих институтов. Муниципальные образования могут реализовать нужное им строительство как путем обращения за средствами к бизнесу (призыв к социальной ответственности крупных организаций) или же за счет создания условий для кооперативного движения (жилищно-строительный кооператив). В случае использования 2-го сценария стоимость жилья для муниципального образования, как члена кооператива, приближается к стоимости самого строительства. При таком строительстве стоимость дома снижается на 10–20%, в виду более низких цен на перераспределение земельных участков на аукционе отдельно от девелоперов [14]

Поскольку органы местного самоуправления отвечают за обеспечение благоприятных условий для жизнедеятельности человека, то и для них не является праздным вопрос запаздывания ввода основных средств по отношению к капитальным вложениям при осуществлении градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности.

В градостроительном кодексе Российской Федерации органы местного управления составляют схемы территориального планирования муниципальных районов для устойчивого развития территории. Для устойчивого развития территории им необходимо развивать инженерную, транспортную и социальную инфраструктуру. Также в ведение органов муниципального самоуправления помимо обеспечения электро-, тепло-, газо-, водоснабжения, строительства автомобильных дорог, объектов для спорта, образования, здравоохранения также входят «иные области» в связи с решени-

ем вопросов местного значения поселения, городского округа. В перечень «иных областей» входят объекты капитального строительства необходимые для осуществления органами местного самоуправления полномочий по вопросам местного значения (объекты капитального строительства местного значения).

На основе анализа главы 3 (вопросы местного значения) Федерального закона номер 131 статья 23 Гражданского кодекса Российской Федерации в перечень капитального строительства местного значения входят объекты муниципального жилищного фонда: многоквартирные, одноквартирные жилые дома, общежития (пункт 6 часть 1 статья 16 Федерального закона 131).

Под служебные жилые помещения органами местного самоуправления в многоквартирном доме могут использоваться как все жилые помещения такого дома так и часть. К домам социального обслуживания относятся специально построенные или переоборудованные здания [13].

Рассмотрим далее отдельные аспекты временного запаздывания (временной лаг), возникающие при строительстве многоквартирного дома, связанные с овеществлением инвестиций.

Лагам посвящено большое количество исследований во многих областях научных знаний и в том числе в экономике. Вопрос временных лагов является ключом к использованию возможностей в управлении угрозами и рисками, например, в маркетинге, медицине, муниципальном управлении и т.д.

Лаговые модели отражают важнейшие кумулятивные характеристики агрегированных данных и являются адекватнее одномоментных и тем более статических (нединамических) моделей, в которых лаговые задержки отсутствуют.

Рассмотрим один пример из области муниципального управления, связанный с вопросом временных лагов. При помощи расчёта временных лагов муниципальные службы могут прогнозировать, сколько и когда надо будет убрать бытовых отходов в зависимости от влажности, количества осадков, силы ветра, температуры, от численности населения и даже — индексов эластичности фондового рынка, с которыми они имеют одну из самых высоких корреляционных зависимостей. [1]

Однако дальше пойдёт речь уже не об утилизации, а о процессах связанных с при-

менением лагов в управлении городским хозяйством, а именно об инвестициях и основных производственных фондах в городском хозяйстве.

Несмотря на то, что в большей степени в статье будет идти речь о задержках в строительстве, в связи с которыми инвестиции медленнее переходят в разряд основных производственных фондов, также существенным является вопрос задержек в планировании, потому что задержки в планировании не менее важны для определения динамики бизнес—цикла. В начале статьи будет изложена концепция отставания по времени запланированных проектов от начала фазы планирования вплоть до даты начала строительства.

Период планирования охватывает фазу, в течении которой инвестиционные проекты могут быть изменены, скорректированы, отложены на «потом» или отменены при относительно низких затратах, и, вероятно, будут тем начальным периодом планирования, когда усиливается влияние шоков неопределённости, но их еще можно избежать.

Период планирования составляет временно́е отставание и этот период является первым этапом «овеществления» инвестиций, который составляет от 7 до 22 месяцев. «Сроки планирования начинаются с фазы предварительного планирования, когда разработчик объявил о намерении построить, но еще не нанял архитектора. Затем происходит планирование в момент найма архитектора для составления схемы здания. К окончательной фазе планирования мы относим тот этап, когда конкретные планы были (или должны быть) завершены. На этих трех этапах разработчик также завершает множество юридических шагов (таких как проведение общественных слушаний и получение разрешений на зонирование от местных органов власти), необходимых для получения разрешения регулирующих органов на проект.» [2]

Поскольку в последствии инвестиции ещё довольно длительный срок будут пребывать в стадии незавершенного производства, на этапе строительства и далее на этапе ввода в действие немонтируемого оборудования отметим, что этим граничным событием прекращения одной стадии и наступления следующей (перехода от планирования к строительству) является завершение проектирования с момента начала составления планов.

Различные сроки планирования по неодинаковым видам строительных сооружений определяют отличия во временных лагах по разным категориям зданий: сроки эти неоднородны в различных взаимосвязанных звеньях.

Для определения задержки из-за процесса планирования учитываются следующие факторы: местоположение проекта (округ, географическая локация), тип здания (офис, гостиница, торговый центр или склад), тип конструкции (новые здания или дополнения/изменения, преобразования существующей структуры), количество зданий, общее количество этажей, площадь в квадратных метрах, информация о возобновлении отложенного строительства (ранее уже начинавшегося проекта).

Существуют наблюдения, что разные типы зданий отличаются запаздыванием планирования. Для торговых зданий и гостиниц оно дольше (на пол месяца), чем в случае с офисными зданиями. Также планирование инвестиций по внесению дополнений к существующим конструкциям немного дольше (на один месяц) в сравнении с новым строительством.

В соответствии с результатами исследования [2] с увеличением площади проекта удлиняется период планирования. Также средняя цена дома заметно влияет на время планирования, так что при росте цены дома сильно увеличивается период, отведенный на его планирование (почти на 10 месяцев). Причиной этого является повышенный уровень контроля на этапе плана развития проекта стройки, потому что важная информация стоит на карте из-за предложения по высокой цене в будущем единицы жилой площади этого строения.

Год от года для весьма похожих по характеристикам строительных проектов могут отличаться сроки планирования строительства. Это может быть объяснено тем, что строительная отрасль претерпевает довольно существенные изменения даже за десятилетний период. За сравнительно небольшой период меняется особенность возводимых зданий, также изменяется соотношение возводимых типов зданий в общей структуре вводимого в строй жилья, кроме того произошло смещение акцента по возведению зданий по географическим локациям.

Существенные ограничения на рассмотрение процесса планирования в строи-

тельстве накладывает то, что отражение отдельных этапов/периодов планирования не всегда отражено именно той датой, когда они действительно состоялись. Иногда в организациях просто проставляется этап работ на заключительный день отчётного полугодического периода, когда по стандартам должны предоставляться данные, поэтому такое положение фиксирования данных дает не совсем точную статистику задержек планирования по проектам.

На процесс планирования существенное влияние оказывает отдельно для каждого региона любого государства различия в регулировании землепользования.

Различия в регулировании приводят к отличающимся временным лагам поскольку отдельные субъекты Федерации с разной

строгостью относятся к вопросам землепользования. Трудно найти регионы где бы применение регламента по разработке строительных проектов регулировался совсем идентично и одинаково было выстроено последующее воздействие органов государственного управления на принятие проектных решений строящей организации.

Интегральный показатель землепользования характеризует доступность строительства на определённой территории, вовлеченность госорганов в принятие решений строительных организаций, а также временные затраты на планирование строительства. Ниже в таблице 1 представлены отдельные составляющие интегрального показателя и расшифровка того, что эти отдельные компоненты значат. [2]

Таблица 1

Компоненты нормативного индекса землепользования

Частные индикаторы интегрального показателя землепользования	Описание
Индикатор задержки утверждения	Данный показатель характеризует время, необходимое для завершения рассмотрения проектов жилищного строительства и заявок на зонирование.
Индикатор одобрения локального зонирования	Данный показатель характеризует количество организаций, которые необходимы для утверждения изменений зонирования.
Индикатор одобрения проекта органами местного самоуправления	Этот индикатор указывает на то, какое количество организаций местного самоуправления необходимы для утверждения новых проектов.
Индикатор максимального количества разрешений	Показатель устанавливает предел, больше которого выдача ежегодных разрешений/количество разрешенных строительных работ быть не может.
Индикатор обязательств по инфраструктуре	Показатель означает, что разработчики обязаны финансировать улучшения инфраструктуры, чтобы строить.
Индикатор ограничений в территории	Показатель означает, что для строительных организаций существует предписание планировать только те проекты, которые по масштабам сопоставимы с предлагаемыми размерами участка, например, минимальный размер участка не менее 4000 м.кв.
Индекс местного политического давления	Показатель отражает степень, с которой различные организации местного самоуправления участвуют в принятии решений по продвижению строительного проекта. Также он отражает противодействие со стороны правительственных и общественных организаций.
Государственный индекс политической вовлеченности	Данный показатель отражает какое участие принимают органы власти, находящиеся на одну ступеньку выше (уровень субъектов Федерации) в регулировании землепользования органами местного самоуправления. Насколько часто с более высокого уровня ими выносятся постановления об ограничении землепользования.
Индекс участия суда	Показатель отражает приверженность судов поддерживать органы местного самоуправления при регулировании землепользования.

К вопросу об изменении временного периода необходимого для планирования инвестиций в основные средства стоит добавить, что этот интервал изменился по причине:

- роста трудоемкости утверждения строительных проектов;
- ужесточения процесса регулирования, в частности, включения большего количества общественных организаций и правительственных учреждений в рассмотрение проектов;

- действия экологических стандартов, а также нацеленности на энергетическую практичность при строительстве.

Стоит отметить что в экономике США с 2000 по 2010 год лаги планирования увеличились в среднем на 3–4 месяца для всех типов зданий, категорий населения (заказчиков строительства) и в большинстве регионов страны.

При инициировании строительства готовность организаций к инвестициям связана с общей рыночной конъюнктурой, в связи с чем в кризисные периоды принятие решений, а значит и длительность планирования в строительной отрасли выше. Неопределенность очень существенно сказывается на запаздывании инвестиций в основные производственные фонды. В частности, лаги в связи с планированием будут отличаться в коммерческом и жилом строительстве, например, из-за некоторого отличия цикла восстановления после спада.

Придем теперь к вопросу задержек в непосредственно процессе строительства. Совокупный период отставания ввода основных средств (монтируемые и немонтируемые) от капитальных вложений точно оценить очень сложно, а поскольку существует дефицит информации о лагах по оборудованию, учитывая, что если ещё хоть для строительства сколько-то можно достоверно назвать период запаздывания, то для ввода оборудования, это затруднено в большей степени.

Из-за отсутствия эмпирических данных можно вывести время овеществления при помощи макроэкономических данных, действуя корректировки капитала по периодам его овеществления. [3]

Начало запаздывания ввода в строй основных фондов относительно авансирования капитальных вложений может происходить либо при равномерной продолжительности лага (сосредоточенный лаг капитальных вложений), либо при меняющейся продолжительности (дискретно либо непрерывно распределённый лаг), причём величины лагов, как правило, неодинаковы в различных звеньях взаимосвязанных производств и отраслей. Так, лаг капитальных вложений по отраслям экономики Калуги определён авторами: по хозяйству города в целом — в размере пяти лет, в коммунальном хозяйстве — шести лет, в жилищном хозяйстве — трёх лет. При наличии небольшого среднего времени иммобилизации капитальных вложений в промышленности — 7 месяцев (что можно объяснить значительной долей немонтируемого оборудования в технологической структуре капитальных вложений), величина максимального лага составляет около четырёх лет. При таких начальных предпосылках пробные расчеты показали, что оценка лаговой структуры отражает гипертрофированный уровень

растянутости строительно-монтажного цикла и затяжной уровень освоения инвестиций (денежных средств) производственного назначения: 86,8% вложений осваиваются за два первых года, а 13,2% — за три последующих. Игнорирование подобной неоднородности при анализе динамики лагов капитальных вложений неминуемо приведёт к межотраслевым диспропорциям в экономике города.

С целью недопущения межотраслевой диспропорции в экономике города авторы установили: функциональные структурные связи показателей основных промышленно — производственных фондов (ОППФ) (на начало года) и их последующего выбытия (за текущий год) с вводами ОППФ предшествующих лет являются зависимостями показателей с распределёнными лагами. Структура лагов выбытия иная, чем структура инвестиционного лага, однако авторам удалось установить их функциональную взаимосвязь. Связь показателей ввода и выбытия основных производственных фондов с показателем уровня инвестиций указана соответственно на рисунке 1 и 2.

Рис. 1

Динамика изменение объема инвестиций в основной капитал в миллиардах рублей и коэффициент обновления основных фондов за 15 лет в одной из отраслей народного хозяйства [4]

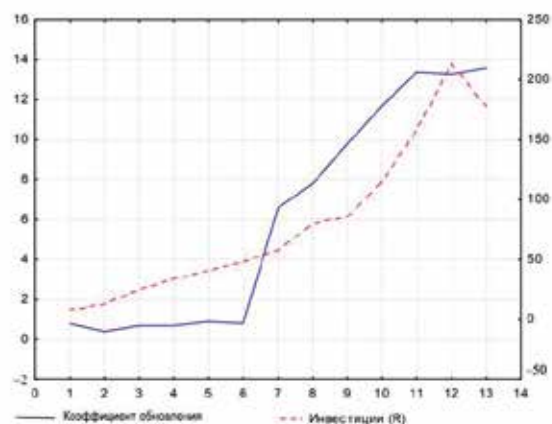
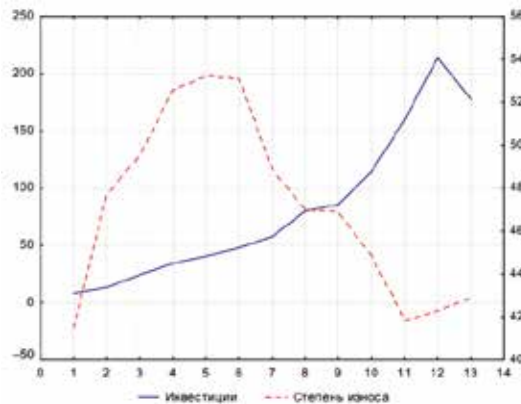


Рис. 2 (на сл. странице)

Динамика изменения объема инвестиций в основной капитал в миллиардах руб. и степень износа основных фондов за интервал в 15 лет по одной из отраслей народного хозяйства [4]



$$\begin{cases} V_t = \sum_{i=0}^n \alpha_i K_{t-1} + E & (1.1) \\ W_t = \sum_{j=0}^{\Delta N} \varpi_j V_{t-N_{min}-j} + \beta & (1.2) \end{cases}$$

α - доля инвестиций по годам

t - момент времени V - объем ввода основных производственных фондов

ϖ_j - удельный вес основных производственных фондов прослуживший количество лет ($N_{min} + j$)

E, β - непредвиденные стохастические факторы: затраты на постройки временного типа, обучение трудовых ресурсов в период строительства, погодные условия

Формула 1.1. и 1.2 позволяют рассчитывать перспективные показатели ввода и выбытия основных производственных фондов.

Статистический анализ освоения проектной мощности совокупности объектов промышленности крупного индустриально развитого города, формирующих вводы ОППФ исследуемого года, показывает, что одна часть объектов достигает проектной мощности в том же году, т.е. с нулевым запаздыванием. Другая часть ОППФ, причем большая первой, достигает через год, т.е. с годовым запаздыванием. Наконец наступает момент времени, когда и последняя часть введенных ОППФ достигает уровня проектной мощности, причем через наиболее длительный из экономически допустимых временной период, называемый нами максимальным лагом.

(1.1) Лаговая связь капиталовложений и ввода в действие основных производственных фондов

1.2) Лаговая связь вновь введенных в действие основных производственных фондов

и их последующего выбытия

- доля инвестиций по годам
- момент времени—объем ввода основных производственных фондов
- удельный вес основных производственных фондов прослуживший количество лет (j)
- непредвиденные стохастические факторы: затраты на постройки временного типа, обучение трудовых ресурсов в период строительства, погодные условия

Выявив закономерности на уровне формул и дав точное отражение связей трансформации капитальных вложений в основные производственные фонды, администрация городского хозяйства сможет в большей степени держать под контролем свои потери посредством поддержания гармоничного и пропорционального развития отраслей.

Отраслевое строение производственных основных фондов промышленности города характеризует уровень индустриального развития экономики этого города: чем больше удельный вес отраслей промышленности, определяющих развитие рынка, тем выше указанный уровень. Анализ отраслевого строения ОППФ проводится в работе с применением многофакторных моделей эластичности.

Конечно, желательно иметь дело с методиками расчета ввода ОППФ, которые позволяют с помощью простой техники оценивания получать оценки со стандартными свойствами состоятельности и эффективности. Однако современное состояние экономики города настолько сложно и малопредсказуемо на долгосрочный период, что исследователи не должны предпочитать теоретически малосостоятельную модель только на том основании, что расчёт по ней относительно элементарны. Поэтому авторами предложена более адекватная реальности методика расчетов структуры вводов основных производственных фондов в промышленности крупного города в зависимости от структуры капитальных вложений в их развитие. Объектом исследования являются макроэкономические процессы капитального строительства на отраслевом уровне. Для стабильно функционирующей экономики города объем и структура вводов основных промышленно-производственных фондов являются устойчивыми показателями.

Капиталовложения, прежде чем они овещаются во вновь вводимых фондах, проходят стадию «созревания», образуя на этом этапе незавершённое строительство. Следовательно, полный объем незавершенного строительства, исчисляемый на конец года, характеризуется теми же параметрами лаговой связи с капитальными вложениями предшествующих лет и той же структурой, которая характерна для вводов основных производственных фондов. [5]

В объем незавершенного строительства на конец года входят капитальные вложения этого же года, но за вычетом той их части, которая уже («успела») овеществится во вводах основных фондов рассматриваемого года.

Капитальные вложения предшествующего года входят за исключением тех их частей, которые уже овеществлены во вводах основных фондов предшествующего и дан-

ного года. Наступит такой момент, когда ей, когда от капиталовложений наиболее удавленного,—на величину наибольшего запаздывания (лага) в совокупный объем незавершенного строительства войдет остаточная инвестиционная величина, равная разности между объемом инвестиций и суммой всех тех их частей, которые уже овеществлены во вводах основных производственных фондов предшествующего всему периоду освоения денежных средств.[6] Вторая стадия процесса воспроизводства основных производственных фондов большого города относится к их функционированию в качестве средств производства: ведь вновь созданные основные фонды, после ввода их в эксплуатацию, становятся составной частью уже действующих основных фондов, определённое время «живут» в их составе, а затем выпадают из процесса производства в силу физического и морального износа, несмотря на регулярные амортизационные отчисления. Таким образом, делаем вывод, что структурные параметры освоения уровня проектной мощности и соответствующие им промежутки времени является лаговыми параметрами, участвующими в формировании структуры процесса производства.

Имеющиеся в нашем распоряжении статистические данные за период в одиннадцать лет использовались авторами для сопоставления с результатами прогноза по ЭММ, а также при оценке лаговых параметров уравнения регрессии не применялись.

Исследование статистических свойств временных рядов капитальных вложений государственных и частных предприятий, организаций и фирм, и соответствующих вводов ОППФ, проведенные на одиннадцатилетнем интервале наблюдения, показали: детерминированные составляющие этих динамических рядов могут быть достаточно хорошо представлены биномиальной моделью Паскаля—Солоу, а в первом, более тривиальном приближении,—треугольной моделью Д. Лью. [7]

Оценка состоятельности проведенного исследования и возможности использовать модель была выполнена при помощи метода наименьших квадратов, по критерию Дарбина-Уотсона, а также с помощью неравенства Чебышева. Применение неравенства Чебышева гарантирует что величина лага не будет выходить за пределы 5, 98 года. [8]

Сопоставляя только что полученный ре-

зультат с предыдущим исследованием, приходим к важному выводу: наряду с незначительным—порядка десяти месяцев—средним запаздыванием (лагом) в освоении капитальных вложений производственного назначения для промышленности города характерно весьма существенное максимальное запаздывание в отдаче от вложенных во все отрасли промышленности инвестиций—вплоть до шести лет. Учёт максимального периода освоения капитальных вложений производственного назначения важен ещё и потому, что позволяет мэрии и руководству городской промышленности осуществлять гибкое управление технологической, воспроизводственной и отраслевой структурами капиталовложений производственного назначения. [12]

Отыскав оценку структуры распределённого инвестиционного лага, т.е. удельные веса, с которыми фондообразующие капитальные вложения данного года и ряда предшествующих лет входят в состав вводов основных промышленно-производственных фондов (ОППФ) текущего года, авторы получили и другие важнейшие инвестиционные характеристики. Их экономико-статистический анализ позволяет выявить принципиальные особенности инвестиционного процесса, как в промышленности города, так и в её подотраслях.

Интегральная оценка удельного веса фондообразующих капитальных вложений (в составе всех инвестиций производственного назначения) показывает, что 92,3% общего объёма капиталовложений овеществятся (за период, длиною в шесть лет) в основные фонды, т.е. являются фондообразующими, в то время как 7,7% (в среднем по отрасли промышленности) в фонды не овеществятся, т.е. не являются фондообразующими. На что же идут эти денежные средства? Вероятно, на содержание аппарата управления, административного персонала, обучение малоквалифицированных трудовых ресурсов в период капитального строительства и ещё на постройки временного типа, которые подлежат сносу по окончании строительства данных объектов.[11] Вывод очевиден: привлечение высококвалифицированных трудовых ресурсов позволяет существенно оптимизировать технологическую структуру основных промышленно-производственных фондов, повысить удельный вес фондообразующих капиталовложений в общем объёме инвестиций

производственного назначения и, как следствие, хотя бы частично разрешить проблему неоправданно высокой доли административно-управленческого аппарата, лишь пассивно участвующего в производстве активных ОППФ.

Также следует отметить, что полезно принимать во внимание при планировании ввода основных фондов численность производственного персонала с помощью модели развития основных промышленно-производственных фондов с учетом динамики численности производственного персонала. Динамика основных фондов хозяйства города теснейшим образом, связана с прогнозированием капитальных вложений в их развитие, так как капитальные вложения следует рассматривать как перспективные основные фонды. Отраслевая структура капитальных вложений определяет структуру вводов основных фондов и, вместе с отраслевой структурой выбытия фондов,—отраслевую структуру совокупных основных фондов.

Планирование вводов фондов следует осуществлять с позиций обеспечения синтеза баланса основных фондов и баланса трудовых ресурсов. Поэтому при проведении предплановых проектировочных расчетов целесообразно использовать модели, в состав которых входят показатели ввода основных фондов и численности рабочих и служащих. Авторами была предложена ЭММ прогнозирования численности занятых в производственной сфере экономики города.

Основным фактором, влияющим на увеличение численности занятых в производственной сфере (коэффициент эластичности 0,1853), является ввод новых рабочих мест, учитываемый через показатель ввода ОПФ. Кроме того, более высокий уровень оплаты труда вызывает отток трудовых ресурсов в производственную сферу из непроизводственной сферы.

Фундаментальным вопросом, возникающим при разработке многофакторных моделей эластичности, является анализ влияния факторов-аргументов на результирующую фактор-функцию. Согласно прогнозным расчетам, доля влияния фактора ввода в действие ОПФ на динамику численности занятых в производственной сфере возрастает с 49,4% в начале одиннадцатилетнего периода до 52,2% в конце этого же периода.

Главной целью в планировании отраслевой структуры капитальных вложений является увеличение объема выпускаемой продукции и оптимизация её структуры. Авторы предложили модель определения объема промышленной продукции с помощью производственной функции, в которой учитывается зависимость темпов роста объема продукции от результатов НТП, динамики численности промышленно-производственного персонала ППП и динамики объема ОППФ.

Идентификация многофакторной ЭММ в условиях экономики города позволила определить значения входящих в нее коэффициентов эластичности. Коэффициенты эластичности влияния темпов роста ОППФ и темпов роста ППП, равные 0,5908 и 0,7244 соответственно, определяют отношение изменения объема промышленной продукции к вызвавшему его изменению соответствующего фактора [10]. Динамика каждого из рассмотренных факторов демпфирует (ослабляет) рост объема промышленной продукции, причем на изменение темпа роста индекс роста реагирует в большей степени, чем на изменение темпа роста ОППФ.

Структурный анализ влияния факторов-аргументов на рост объема продукции позволяет сделать вывод о том, что доля влияния фактора роста ОППФ возросла за одиннадцатилетний период на 12 пунктов, что сопровождалось сокращением доли влияния остальных факторов, учитываемых в ЭММ. На основе предложенной зависимости был получен тренд для прогнозирования динамики производительности труда в промышленности города.

Структура влияния объясняющих факторов на динамику производства промышленной продукции в рассматриваемом городе обеспечена ростом ОПФ, увеличением численности ППП и прочими факторами. Предшествующим периоду овеществления инвестиций в материальные фонды является этап планирования масштабов, источником финансирования проекта и т.д. То есть,

если рассматривать циклы овеществления основных производственных фондов, то их объем может быть укорочен или удлинён, если существует задержка планирования. Экспертно установлено, что задержки от планирования составляет от года до полутора лет в зависимости от стоимости строительства и его местоположения, кроме всего прослеживается тенденция к росту планового периода на 3–4 месяца, сравнивая начало 10 летнего периода и его завершение.

Чтобы управлять инвестициями, предсказывая сроки проектирования и строительства, используют испробованный на практике подходящий метод для определения распределенного лага или даже сочетание нескольких различных моделей.

Негативное влияние временного лага можно нейтрализовать, также к нему можно привыкнуть и научиться правильно реагировать. Применение моделей с распределенным лагом может вызывать интерес у работников крупных корпораций, руководителей городов, а также у всех тех, кто занимается прогнозированием рынков и отраслей. Оценка лага, посредством применения модели, очень значима для выстраивания сложных отношений с большим количеством партнерских структур, а также для выполнения с высокой степенью точности диспетчерской функции в управлении по очень крупным проектам с большим числом заинтересованных сторон и с высокой степенью ответственности за итоговые сроки выполнения совместного проекта, например, для проектов в которых участвуют несколько отраслей народного хозяйства, либо несколько крупных предприятий.

Кроме того, на уровне государства для сокращения временного лага при переходе инвестиций в основные производственные фонды правительством могут быть предложены стандарты инвестиций для тех или иных проектов и установлен директивно или в рекомендательном порядке период строительства.

Литература:

Literature:

1. Hoang LanVu, Kelvin Tsun WaiNg, DamienBolingbroke. Time-lagged effects of weekly climatic and socio-economic factors on ANN municipal yard waste prediction models // Waste Management. Volume 84, 1 February 2019, Pages 129–140, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0956053X18307268#>
2. Jonathan N. Millar, Stephen D. Oliner, Daniel E. Sichelde. Time-to-plan lags for commercial construction projects //Regional Science and Urban Economics. Volume 59, July 2016, Pages 75–89 <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0166046216300278>
3. Yong-Gook Jung. An inference about the length of the time-to-build period // Economic Modelling. Volume 33, July 2013, Pages 42–54, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264999313001132>
4. Ратнер С. В., Иосифов В. В. Исследование динамики инвестиционных процессов в машиностроении на основе моделей с распределенными лагами // Экономический анализ: теория и практика. 2012. № 29. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-dinamiki-investitsionnyh-protsssov-v-mashinostroenii-na-osnove-modeley-s-raspredeleennyimi-lagami> (дата обращения: 16.12.2018).
5. Седелев Б. В. Оценка распределенных лагов в экономических процессах. М. Экономика, 1977.
6. Силаев А. А., Нестеров Н. И. Система управления экономикой крупного города: новые подходы к оценке эффективности инвестиций: Учебное пособие/ ГУУ. — М., 2003.
7. Силаев А. А., Паршикова Г. Ю., Проблема выбора и оценивания параметров в модели частичной адаптации финансовом рынке. Материалы международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления — 99», вып. 1, 1999.
8. Силаев А. А., Паршикова Г. Ю., Лаговые экономико-математические модели и их применение к процессу расширенного воспроизводства основных производственных фондов. Вестник университета, ИСУ, 1(2), 2001.
9. Силаев А. А., Паршикова Г. Ю. Новый подход к оценке эффективности капитальных вложений в развитие основных производственных фондов крупного города. Вестник университета, ИСУ, 1(4), 2002.
10. Зотов В. Б. Проблемы инвестирования строительства муниципального жилья. Экономическое возрождение России. 2005. № 1 (3). С. 17–22.
11. Зотов В. Б. Кластерные системы в экономике города. Научные труды Вольного экономического общества России. 2007. Т. 82. С. 206–220.
12. Нестеров Н. И., Силаев А. А. Муниципальное управление: новые подходы и оценки эффективности инвестиций: Учебное пособие. М.: ГУУ, 2010
13. Трубкин Николай Владимирович Объекты капитального строительства местного значения и их отображение в документах территориального планирования муниципальных образований // Вестник ОмГУ. Серия. Право. 2011. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obekty-kapitalnogo-stroitelstva-mestnogo-znacheniya-i-ih-otobrazhenie-v-dokumentah-territorialnogo-planirovaniya-munitsipalnyh> (дата обращения: 28.02.2019).
14. Набиуллина Карина Рашидовна Институты развития инвестиционно-строительного комплекса муниципального образования // Российское предпринимательство. 2014. № 5 (251). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instituty-razvitiya-investitsionno-stroitel'nogo-kompleksa-munitsipalnogo-obrazovaniya> (дата обращения: 01.03.2019).
1. Hoang LanVu, Kelvin Tsun WaiNg, DamienBolingbroke. Time-lagged effects of weekly climatic and society-economic factors on ANN municipal yard waste prediction models // Waste Management. Volume 84, 1 February 2019, Pages 129–140, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0956053X18307268#>
2. Jonathan N. Millar, Stephen D. Oliner, Daniel E. Sichelde. Time-to-plan lags for commercial construction projects //Regional Science and Urban Economics. Volume 59, July 2016, Pages 75–89, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0166046216300278>
3. Yong-Gook Jung. An inference about the length of the time-to-build period // Economic modeling. Volume 33, July 2013, Pages 42–54, <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264999313001132>
4. Ratner S. V., Iosifov V. V. Research of dynamics of investment processes in mechanical engineering on the basis of models with distributed lags // Economic analysis: theory and practice. 2012. No. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/issledovanie-dinamiki-investitsionnyh-protsssov-v-mashinostroenii-na-osnove-modeley-s-raspredeleennyimi-lagami> (date accessed: 16.12.2018).
5. Sedelev B. V. assessment of distributed lags in economic processes. M. Economics, 1977.
6. Silaev A. A., Nesterov N. So. Management system of the economy of a large city: new approaches to assessing the effectiveness of investment: textbook/ GUU. — M., 2003.
7. Silaev A. A., Parshikova G. Yu., the problem of choice and estimation of parameters in the model of partial adaptation of the financial market. Proceedings of the international scientific-practical conference "Actual problems of management-99", issue.1, 1999.
8. Silaev A. A., Parshikova G. Yu., Lag economic and mathematical models and their application to the process of extended reproduction of fixed assets. University Bulletin, ISU, 1 (2), 2001.
9. Silaev A. A., Parshikova G. Y. a New approach to evaluating the effectiveness of capital investments in the development of the basic production assets of a large city. University Bulletin, ISU, 1 (4), 2002.
10. Zotov V. B. problems of investment in the construction of municipal housing. Economic revival of Russia. 2005. No. 1 (3). P. 17–22.
11. Zotov V. B. Cluster systems in the city economy. Scientific works of the Free economic society of Russia. 2007. Vol. 82. P. 206–220.
12. Nesterov N. And... Silaev A. A. Municipal management: new approaches and evaluation of investment efficiency: textbook. M.: GUU, 2010
13. Trubkin Nikolay Vladimirovich objects of capital construction of local value and their display in documents of territorial planning of municipalities // Bulletin of OmSU. Series. Right. 2011. No. 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obekty-kapitalnogo-stroitelstva-mestnogo-znacheniya-i-ih-otobrazhenie-v-dokumentah-territorialnogo-planirovaniya-munitsipalnyh> (date accessed: 28.02.2019).
14. Nabiullina Karina R. Institutions of investment-construction complex of the municipal formation // journal of Russian entrepreneurship. 2014. № 5 (251). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/instituty-razvitiya-investitsionno-stroitel'nogo-kompleksa-munitsipalnogo-obrazovaniya> (date accessed: 01.03.2019).

Факторы, влияющие на формирование тарифов в сфере теплоснабжения

Factors affecting the formation of tariffs in the field of heating



Сираждинов Рифат Жамалетдинович
Доцент ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»
rifsir@yandex.ru

Sirazhdinov Rifat Zhamaletdinovich
Associate Professor of State University of Management



Трошина Анна Сергеевна
Магистрант 1 курса ФГБОУ ВО «Государственный университет
управления»
anna.troshina.1996@mail.ru

Troshina Anna Sergeevna
Master student 1 course of State University of Management

Аннотация. В статье рассматривается вопрос о необходимости выявления зависимости между факторами, которые влияют на формирование тарифа на тепловую энергию. Авторами выделены внешние и внутренние группы факторов, а также приведены федеральные, региональные и муниципальные характеристики, которые могут в большей или меньшей степени оказывать влияние на формирование конечной цены тепловой энергии.

Ключевые слова: тариф, факторы, тепловая энергия

Abstract. This article discusses the need to identify the relationship between the factors that influence the formation of the tariff for thermal energy. Authors have identified external and internal groups of factors, as well as given the federal, regional and municipal characteristics that may to a greater or lesser extent influence the formation of the final price of thermal energy.

Keywords: tariff, factors, thermal energy

Проблема эффективного и, в первую очередь, экономически обоснованного формирования тарифов на тепловую энергию в России не теряет свою актуальность из года в год. Несмотря на то, что сегодня на федеральном уровне разработаны методические указания по расчету тарифов в этой области, которые содержат весь перечень расходов, подлежащих включению в тариф, вопрос о том, какие расходы в общей структуре затрат занимают наибольший удельный вес, а какие наименьший, остается мало изученным. Оценив степень влияния различных составляющих тарифа на его итоговую величину, можно понять, какие меры должно предпринять государство, чтобы вывести сферу теплоснабжения на новый уровень [7]. Начальным этапом для такого анализа служит объединение всех влияющих на тариф факторов в соответствующие группы.

Так как тарифы в сфере теплоснабжения подлежат государственному регулированию, то на территории России, согласно законодательству, действует единый механизм их расчетов. Несмотря на это, величина тарифа на тепловую энергию в различных субъектах нашей страны традиционно демонстрирует высокую дифференциацию, причем даже в пределах одного региона. Поэтому целесообразно выделить ценообразующие факторы, как общие, так и специфические для конкретного региона. В некоторых аспектах будем ссылаться на го-

род Москву [4], в котором тарифы на тепловую энергию рассчитываются теплоснабжающей организацией ПАО «МОЭК».

В общем виде все факторы можно подразделить на внутренние, которые четко установлены законодательством и непосредственно связаны с финансово-хозяйственной деятельностью организации, и внешние, которые, оказывая косвенное влияние на деятельность самой организации, приводят к необходимости включения соответствующих переменных в тариф.

ПАО «МОЭК» при расчете тарифов использует долгосрочный метод индексации. В основу данного метода, как и в другие существующие, заложено формирование необходимой валовой выручки (НВВ). Особенностью этого метода является учет индекса эффективности операционных расходов, который варьируется в пределах 1–5%. В таблице 1 представлены виды расходов, которые включаются в структуру НВВ и относятся к группе внутренних ценообразующих факторов [1]. Влияние величины соответствующей статьи затрат на формирование тарифа на первый взгляд понятно — чем больше затраты, тем больше тариф. Однако лишь с помощью специально проведенного анализа можно выяснить, какие расходы влияют на величину тарифа в большей степени, какие — в меньшей.

Таблица 1

Составляющие необходимой валовой выручки при методе индексации

Параметр	Содержание
Операционные расходы	<ol style="list-style-type: none"> 1) расходы на сырье и материалы; 2) расходы на ремонт основных средств; 3) расходы на оплату труда; 4) расходы на оплату работ и услуг производственного характера 5) расходы на оплату иных работ и услуг, выполняемых по договорам с организациями, включая расходы на оплату услуг связи, вневедомственной охраны, коммунальных услуг, юридических, информационных, аудиторских и консультационных услуг, услуг по стратегическому управлению организацией и других работ и услуг; 6) расходы на служебные командировки; 7) расходы на обучение персонала; 8) лизинговый платеж, арендная плата; 9) другие расходы, не относящиеся к неподконтрольным расходам, в том числе расходы по охране труда и технике безопасности, расходы на канцелярские товары;
Неподконтрольные расходы	<ol style="list-style-type: none"> 1) расходы на оплату услуг, оказываемых организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности и не включающие расходы на приобретение энергетических ресурсов, холодной воды и теплоносителя; 2) расходы на уплату налогов, сборов и других обязательных платежей, включая плату за выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, размещение отходов и другие виды негативного воздействия на окружающую среду в пределах установленных нормативов и (или) лимитов, а также расходы на обязательное страхование; 3) концессионная плата; 4) арендная плата в части имущества, используемого для осуществления регулируемой деятельности; 5) расходы по сомнительным долгам; 6) отчисления на социальные нужды; 7) амортизация основных средств и нематериальных активов; 8) расходы на выплаты по договорам займа и кредитным договорам, включая проценты по ним; 9) суммарная экономия от снижения операционных расходов и от снижения потребления энергетических ресурсов, холодной воды и теплоносителя, достигнутая регулируемой организацией в предыдущем долгосрочном периоде регулирования и включаемая в необходимую валовую выручку в первые пять лет очередного долгосрочного периода регулирования
Нормативный уровень прибыли	Устанавливается органом регулирования на каждый расчетный период регулирования долгосрочного периода регулирования

Сосредоточим свое внимание на внешних факторах и приведем развернутую их классификацию. В первую очередь, необходимо выделить группы федеральных, региональных и муниципальных факторов, влияющих на формирование тарифа. Важное место занимает прогноз социально-экономического развития РФ, в котором определены изменения переменных, влияющих на тариф. Используются такие параметры прогноза, как прогноз индекса потребительских цен, предельные темпы роста тарифов и динамики цен на товары и услуги естественных монополий и услуги ЖКХ, а именно:

1. Природный газ и электроэнергия. Затраты на покупные топливно-энергетические ресурсы учитываются теплоснабжающей организацией при расчете тарифа, поэтому прогнозируемый рост цен на газ и электроэнергию занимает очень важное место. Сумма затрат на топливо определяется исходя из объемов газа, рассчитанных с учетом нормативов удельного расхода топлива и цены газа. При этом используется индекс роста цены на газ в среднем за год. Сумма затрат на электроэнергию рассчитывается исходя из объема электроэнергии, необходимой для производства и передачи тепловой энергии по сетям также с учетом индекса роста цены на электроэнергию в среднем за год. В 2019 году рост цен на газ составит 101,4% для всех категорий потребителей, а рост цен в электроэнергетике — 111% [3]. При формировании тарифа используются также данные о фактических ценах на топливо за последний расчетный период регулирования — на 2018 год должны использоваться данные 2016 года, на 2019 — данные 2017 года и так далее.

2. Холодная вода. Объем воды для производства и передачи тепловой энергии складывается из количества воды, необходимого для разового наполнения трубопроводов тепловых сетей и систем теплоснабжения, количество воды на подпитку системы теплоснабжения, а также на собственные нужды источников теплоснабжения. Сумма затрат на холодную воду рассчитывается исходя из объема воды, используемой на технологические и хозяйственные нужды, и цены с учетом индекса роста. В 2019 году индекс роста цен на холодное водоснабжение составит 107,8% [3, стр. 25].

2. Индекс потребительских цен. На 2019 год он определен на уровне 104,3% согласно базовому сценарию. Повышение ставки НДС с 1 января 2019 г. с 18% до 20% затронет около 75% товаров и услуг, используемых для расчета

индекса потребительских цен, который в свою очередь является важнейшим инструментом определения уровня инфляции. До конца текущего года прогнозируется постепенное повышение инфляции до 3,4% [3, стр. 12].

Немаловажным федеральным фактором, влияющим на тариф, является фонд оплаты труда, так как немалую долю в себестоимости занимают затраты на трудовые ресурсы. Так, например, в текущем году динамика заработной платы демонстрирует ускоренный рост, что связано в первую очередь доведением минимального размера фонда оплаты труда до величины прожиточного минимума трудоспособного населения. Кроме того, при формировании тарифа теплоснабжающие организации должны принимать размер среднемесячной заработной платы, который не выходит за пределы среднемесячной начисленной номинальной заработной платы по региону по соответствующему виду экономической деятельности. Эти размеры ежегодно публикуются на официальном сайте Федеральной службы государственной статистики. После пикового роста размера заработной платы в 2018 году на 6,9% в 2019 году ожидается замедление роста реальной заработной платы до 1,4%, что, несомненно, скажется на величине тарифа.

Наряду с вышеизложенным, к федеральным факторам также относятся утвержденная программа энергосбережения и повышения энергетической эффективности, ставка налога на прибыль, предельные уровни тарифов на тепловую энергию и индекс платы граждан за услуги ЖКХ [6], за пределы которых установленный тариф по действующему законодательству выходить не может. Словом, данные факторы, влияющие на величину тарифа, относятся организацией к неподконтрольной группе расходов. Справочно отметим, что в 2019 году ожидается рост платы граждан на коммунальные услуги на 2,4% [3, стр. 26].

Среди региональных факторов можно выделить рост фактических цен на электроэнергию выше заложенного в прогнозе социально-экономического развития РФ и учтенного в регулируемых тарифах. К муниципальным факторам можно отнести изменение схем деятельности организаций на территориях, создание новых организаций, передача имущества, а также формирование и утверждение схем теплоснабжения по муниципальным образованиям [8].

Формирование тарифов на тепловую энергию начинается с определения объемов по реализации тепловой энергии потребителям. Чем

больше объем оказываемых услуг, тем меньше должен быть тариф за счет распределения расходов между большим количеством потребителей, то есть должен проявляться эффект масштаба. Но фактически при увеличении населения и обслуживаемых площадей происходит рост тарифа. Можно предположить, что на этот рост влияет протяженность тепловых сетей и износ основных фондов (трубопроводов), при котором размер технологических потерь при передаче тепловой энергии становится выше нормативной величины и также закладывается в тариф. Увеличение протяженности тепловых и паровых сетей приводит к росту тарифа на горячее водоснабжение. Но, по мнению некоторых исследователей, износ основных фондов организаций, как бы это парадоксально не звучало, не находит отражения на уровне тарифов [5].

К факторам, влияющим на формирование тарифа, также относятся и климатические условия. Температура воды в отопительной системе зависит от температуры воздуха на улице и поддерживается в ней по специальному температурному графику, который рассчитывается по-разному, в зависимости от местных погодных условий. В его основе лежит средняя температура пяти самых холодных дней в году. То есть температура теплоносителя должна изменяться в соответствии с температурой наружного воздуха. Чем холоднее на улице, тем холоднее в отапливаемом помещении, тем сильнее будут охлаждаться отопительные приборы (батареи), и тем горячее должен быть теплоноситель на входе. Теплоснабжающие компании могут заключить договор с метеостанцией, чтобы иметь официальные данные по температуре. Нормы температурных режимов утверждены для всех помещений в зависимости от того, какое у них предназначение.

Также следует отметить, в соответствии с пунктом 47 Основ ценообразования в сфере теплоснабжения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075, в тариф могут быть включены расходы по сомнительным долгам в размере не более 2% от НВВ, относимой на население и приравненных к нему категорий потребителей. К сомнительным долгам относится дебиторская задолженность [2]. Доля неплатежей населения в общем объеме дебиторской задолженности составляет около 15–20%, поэтому платежеспособность населения, уровень заработной платы и уровень жизни населения также влияют на величину тарифа.

Таким образом, рассмотрев основные группы факторов, влияющих на формирова-

ние тарифа, можно сделать вывод, что тариф складывается не только от фактически понесенных организацией затрат, но и от социально-экономической ситуации в стране, специфических условий конкретного региона и (или) муниципального образования. Используя конкретные значения вышеизложенных факторов, целесообразно исследовать степень влияния такого рода факторов на итоговый показатель цены на тепловую энергию с помощью корреляционного анализа, который позволит выявить факторы, оказывающие наибольшее влияние на тариф, и установить ранее неизвестные причинные связи.

Литература:

1. Приказ Федеральной службы по тарифам от 13 июня 2013 г. № 760-э «Об утверждении Методических указаний по расчету регулируемых цен (тарифов) в сфере теплоснабжения».
2. Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения».
3. Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года. Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/201801101>
4. Зотов В. Б. Проблемы энергосбережения в аспекте развития ЮВАО г. Москвы // Энергосбережение. 2008. № 7. С. 12–21.
5. Комарова Т. Е., Беркович М. И. Оценка обоснованности роста тарифов на услуги ЖКХ. Российское предпринимательство № 23. 2012. — С. 114–117.
6. Милькина И. В., Косарин С. П., Ходанова Н. А. Построение информационно-аналитической системы управления жилищно-коммунальным комплексом // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 20. С. 80–86.
7. Семкина О. С., Сираждинов Р. Ж. О государственной экономической политике // Вестник университета (Государственный университет управления). — М.: ГУУ, 2012. — № 17. — С. 74–78.
8. Сираждинов Р. Ж. Направления повышения эффективности муниципального управления // Муниципальная академия. 2016. № 4. — С. 110–114.

Literature:

1. Order of the Federal Tariff Service dated June 13, 2013 No. 760-e «On Approval of Guidelines for the Calculation of Regulated Prices (Tariffs) in the Field of Heat Supply».
2. Decree of the Government of the Russian Federation of 22.10.2012 № 1075 «On pricing in the field of heat supply».
3. Forecast of the socio-economic development of the Russian Federation for the period up to 2024. Access Mode: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/201801101>
4. Zotov V. B. Problems of energy saving in terms of the development of the government of Moscow // 2008. No. 7. P. 12–21.
5. Komarova T. E., Berkovich M. I. Assessment of the justification for the growth of tariffs for utility services. Russian business № 23. 2012. — P. 114–117.
6. Milkina I. V., Kosarin S. P., Hodanova N. A. The construction of information-analytical system of management of housing and communal complex // Bulletin of University (State University of management). 2013. No. 20. P. 80–86.
7. Semkina O.S., Sirazhdinov, R. Zh. On State Economic Policy // University Bulletin (State University of Management). — М.: GUU, 2012. — № 17. — P. 74–78.
8. Sirazhdinov R. Zh. Directions of increasing the efficiency of municipal management // Municipal Academy. 2016. № 4. — P. 110–114.

Быть или не быть: муниципальные унитарные предприятия в коммунальной сфере

To be or not to be: the municipal unitary enterprises in the communal sphere



Кабанова Ирина Евгеньевна
кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник
Научно-образовательного центра местного самоуправления,
Российская академия народного хозяйства и государственной
службы при Президенте Российской Федерации, Москва

Kabanova Irina Evgenjevna
candidate of legal sciences (PhD in Law), leading researcher, the
Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration, Moscow
kabanova-ie@ranepa.ru

Аннотация: в статье анализируются последствия возможного законодательного запрета на деятельность государственных и муниципальных унитарных предприятий в коммунальной сфере в целях развития конкуренции.

Ключевые слова: муниципальные унитарные предприятия, коммунальная инфраструктура, коммунальные услуги, конкуренция, концессионные соглашения.

Abstract: the article examines the consequences of the possible legislative prohibition on the activities of state and municipal unitary enterprises in the sphere of communal services in order to promote competition.

Keywords: municipal unitary enterprises, municipal infrastructure, communal services, competition, concession contracts.

Среди основных задач национальной политики, поставленных в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ 1 марта 2018 г.¹ важное место отводится пространственному развитию России, включая развитие городских агломераций, малых городов и сельских поселений через инфраструктурное развитие. Источником финансирования обновления коммунальной, транспортной, социальной, информационной и иной инфраструктуры российских населенных пунктов должны стать как бюджетные, так и частные инвестиции.

За последние 5 лет расходы бюджетов на инфраструктуру не превышают 2% ВВП, тогда как для решения поставленной задачи инфраструктурного обновления необходимо, по оценкам различных экспертных организаций², ежегодно инвестировать более 5% ВВП. Что касается частных инвестиций, то для обеспечения стабильной работы одной только системы коммунального хозяйства страны требуется привлечение от 300 до 500 млрд. руб. частных инвестиций ежегодно³. По мнению органов государственной власти, механизмы быстрого и гарантированного привлечения частных средств в коммунальную инфраструктуру состоят в отказе от неэффективных по меркам рыночной экономики муниципальных унитарных предприятий и переходе к различным видам публично-частного партнерства, прежде всего, к концессионным соглашениям⁴. Так, в проекте Доклада о состоянии конкуренции в Российской Федерации ФАС России указывается, что передача объектов коммунального хозяйства унитарным предприятиям может негативно влиять не только на конкуренцию, но и на мо-

дернизацию объектов ЖКХ из-за того, что, во-первых, ограничивается доступ к новым объектам ЖКХ, во-вторых, не привлекаются инвестиции на модернизацию старых объектов⁵.

Но в условиях острого инфраструктурного дефицита и инвестиционного голода концессии не оправдывают возлагаемых оптимистических надежд⁶. По оценкам Национального центра ГЧП, концессионные соглашения в коммунальном секторе работают только в случае с населенными пунктами свыше 250 тысяч человек, если говорить о малых поселениях, то их привлекательность не столь очевидна. Так, из более чем 900 тысяч объектов жилищно-коммунального хозяйства, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и более 700 унитарных предприятий, признанных неэффективными, концессионные соглашения заключены в отношении лишь 62 унитарных предприятий, а в отношении 140 унитарных предприятий конкурсы не состоялись по различным причинам⁷.

Инвесторы не приходят в муниципалитеты, в которых нет развитой инфраструктуры (в т.ч. коммунальной), а без их привлечения, только силами муниципального образования эту инфраструктуру не реконструировать (или не создать). Отсутствие инфраструктуры, в целом, является серьезным препятствием для осуществления проектов публично-частного партнерства в малых городах и сельских поселениях, даже при наличии налоговых и прочих преференций для инвесторов, поскольку создание или поддержание в рабочем состоянии коммунальной инфраструктуры существенно увеличивает затраты инвесторов на любой партнерский проект⁸.

Также проблематично привлечь к модернизации коммунальной инфра-

¹ <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>

² Российский фонд прямых инвестиций, Национальная ассоциация концессионеров и долгосрочных инвесторов в инфраструктуру (НАКДИ), Национальный центр государственно-частного партнерства.

³ См.: Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Национальный центр государственно-частного партнерства. 2018.

⁴ Графики передачи в концессию объектов ЖКХ по субъектам РФ представлены на сайте Минстроя РФ <http://www.minstroyrf.ru/trades/housing-and-utilities/grafiki-peredachi-v-kontsessiyu-obektov-zhilishchno-kommunalnogo-khozyaystva/>; в докладе Не меньше 40% предприятий ЖКХ в регионах должны быть частными, пишет ФАС в докладе по развитию конкуренции.

⁵ Проект Доклада по состоянию на 20 апреля 2018 г. представлен на официальном сайте ФАС России <https://fas.gov.ru/documents/626604>

⁶ См.: Концессии в ЖКХ: универсальный рецепт или большая ошибка? // Российская муниципальная практика. Май-июнь 2018. С. 36–38.

⁷ Данные предоставлены заместителем исполнительного директора Ассоциации «ЖКХ и городская среда» А. Д. Батуевой.

⁸ См.: Инвестирование в малые территории: неосвоенные пространства или токсичные зоны? <http://rusregions.com/investirovanie-v-malye-territorii/> // Экспертный совет по малым территориям

структуры действующие на территории муниципальных образований крупные хозяйствующие субъекты и иных потенциальных внутренних инвесторов, если они являются не самостоятельными экономическими субъектами, а филиалами вертикально ориентированных корпораций, головные офисы которых расположены за пределами муниципального образования (субъекта РФ, страны в целом), слабо заинтересованными в развитии территорий своего месторасположения. Правда, диаметрально противоположной является проблема чрезмерного участия хозяйствующих субъектов—крупных или единственных (что характерно для моногородов) в стратегическом планировании социально-экономического развития муниципального образования, что приводит к выстраиванию социально-экономической политики в соответствии с интересами корпорации—например, собственника градообразующего предприятия, а не в соответствии с публичными интересами⁹. Примером может служить влияние принятых инвестиционных программ субъектов естественных монополий, организаций коммунального комплекса, предусматривающих создание объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения, которые подлежат отображению в Генеральном плане муниципального образования и подвергаются корректировке черты населенного пункта¹⁰.

Принятые в последнее время программные документы показывают направленность государственной политики на сокращение государственной и муниципальной собственности, особенно в сфере коммунального хозяйства. Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹¹, Национальным

⁹ См.: Артемьев М. Миллиардеры в роли государства: справится ли частный бизнес с проблемами моногородов // Forbes. <http://www.forbes.ru/milliardery/347613-bogayteshiy-kitaec-prodal-oteli-i-turisticheskie-obekty-na-93-mlrd>

¹⁰ См., например: Решение Администрации Миасского городского округа от 17.02.2017 г. № 6 «О внесении изменений в Решение Собрании депутатов Миасского городского округа от 25.11.2011 г. № 2 «Об утверждении Генерального плана Миасского городского округа и о корректировке черты населенного пункта «г. Миасс».

¹¹ Утв. Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-п

планом развития конкуренции в Российской Федерации на 2018–2020 годы¹² в качестве задач обозначены сокращение объема имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, с учетом обеспечения полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также повышение эффективности управления государственным имуществом, включая последовательное сокращение использования института хозяйственного ведения.

Среди целей отказа от муниципальных унитарных предприятий выделяются следующие:

- превращение предприятий в полноценные субъекты рыночного оборота;
- повышение эффективности управления государственным и муниципальным имуществом;
- демополизация рынков, в первую очередь, локальных;
- повышение прозрачности экономической деятельности публичных субъектов¹³.

Однако, во-первых, вызывает сомнение, действительно ли ликвидация унитарных предприятий способна помочь достижению этих целей, во-вторых, неоднозначна связь этих целей с решением задачи модернизации коммунальной инфраструктуры. Например, демополизация локальных рынков может привести к полному исчезновению на них хозяйствующих субъектов, а не развитию конкуренции, поскольку в большинстве случаев частный бизнес не заинтересован в деятельности по обеспечению населения коммунальными ресурсами, особенно в сфере водоснабжения и водоотведения, а также и в других сферах, если речь идет о малых городах и сельской местности.

Судебная коллегия по экономическим спорам Верховного Суда Российской Федерации в 2017 г. подтвердила, что действующее законодательство не содержит положений, запрещающих передачу и закрепление имущества на праве хозяйственного ведения или оперативного

¹² Утв. Указом Президента РФ от 21.12.2017 № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции»

¹³ См.: Унитарное предприятие: хозяйствующий субъект или невидимая рука государства // Материалы Экспертного совета при Правительстве РФ. Март. 2015. <http://open.gov.ru/upload/iblock/981/981e503e47ce185dc6715fc12992b264.pdf>

управления за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями¹⁴.

Обеспокоенность вызывает то, что вопреки нормам действующего законодательства может быть введен запрет на осуществление деятельности в качестве теплоснабжающей организации, теплосетевой организации, организации, осуществляющей водоснабжение и (или) водоотведение для государственных и муниципальных унитарных предприятий, основанных на праве хозяйственного ведения¹⁵.

В пояснительной записке к законопроекту указывается, что он направлен, главным образом, на обеспечение бесперебойного теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения, снижение количества технологических нарушений в работе жилищно-коммунального хозяйства, с целью чего предусматривается возможность введения публичного управления и назначения публичного управляющего в целях ликвидации или устранения угрозы чрезвычайных ситуаций. Однако положения документа имеют межотраслевой характер, глобально и качественно влияют на развитие российских муниципалитетов, поскольку в рамках законопроекта предполагается ликвидация муниципальных предприятий и запрет на создание новых МУП, а также установление публично-го управления.

Само наличие инструмента публичного управления в рассматриваемом законопроекте доказывает признание необходимости сохранения контроля за имуществом, имеющим социальную значимость и особое назначение — оказание государственных и муниципальных услуг. Организационно-правовая форма унитарных предприятий позволяет обеспечить этот контроль, в том числе, и в случае возникновения чрезвычайных ситуаций. Нахождение объектов коммунальной инфраструктуры в публичной собственности выступает гарантией того, что вне зави-

симости от воли субъекта экономической деятельности, эксплуатирующего данные объекты, население муниципального образования не лишится возможности получения этих услуг из-за отсутствия соответствующей инфраструктуры¹⁶. Тогда как при отказе от муниципальных унитарных предприятий встанет вопрос о сохранении коммунальной инфраструктуры в муниципальной собственности и способности органов местного самоуправления исполнять полномочия по оказанию коммунальных услуг населению, с которой они могут не справиться в связи с отсутствием материальных ресурсов и вынуждены будут претерпевать различные отрицательные последствия неисполнения своих полномочий, включая возмещение вреда, причиненного незаконным бездействием органов местного самоуправления, в соответствии с положениями Гражданского кодекса РФ.

Ликвидация муниципальных унитарных предприятий также не решит проблему задолженностей предприятий тепло- и водоснабжения перед поставщиками электроэнергии (более 1,5 трлн. руб. по данным Минстроя России). В случае реорганизации унитарных предприятий в казенные или при передаче их в частную собственность, долги предприятий станут долгами муниципальных образований, бюджеты которых и без такой долговой нагрузки (долг только одного муниципального предприятия в коммунальной сфере перед энергоснабжающей организацией может в два-три раза превышать бюджет муниципального образования) являются дефицитными нагрузкой¹⁷.

Анализ международного опыта финансирования проектов в коммунальной сфере показывает, что обновление коммунальной инфраструктуры происходит только при условии активной и масштабной государственной поддержки.

¹⁴ См.: Определение Верховного Суда РФ от 31.07.2017 № 303-КГ17-4054 по делу № А24-1728/2016

¹⁵ Речь идет о законопроекте № 508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения» // Паспорт законопроекта на официальной странице системы обеспечения законодательной деятельности <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/508673-7>

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 20.12.2010 № 22-П «По делу о проверке конституционности части 8 статьи 4 и частей 2, 3 и 4 статьи 9 Федерального закона «Об особенностях отчуждения недвижимого имущества, находящегося в государственной собственности субъектов Российской Федерации или в муниципальной собственности и арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой администрации города Благовещенска».

¹⁷ См.: Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 8.

Это связано с тем, что значительная часть инфраструктуры выполняет социальную функцию и не предполагает получение дохода, потому эти проекты не представляют интереса для частных инвесторов. Поэтому многие страны мира уже прошли период приватизации в коммунальном комплексе и активно начали обратный процесс—возврат предприятий коммунальной сферы в муниципальную собственность. Так произошло, например, в Германии и ряде других европейских стран¹⁸.

Несомненно, поддержка конкуренции остается конституционной ценностью (ст. 8 Конституции Российской Федерации), но нельзя забывать о том, что это конституционная ценность социального государства (ст. 7 Конституции Российской Федерации), защищающего равным образом частную, государственную, муниципальную и иные формы собственности (ст. 8 Конституции Российской Федерации). Приоритетная защита одной конституционной ценности (конкуренции) в ущерб другой (равной защите всех форм собственности) и вытеснение муниципальных унитарных предприятий из сферы оказания коммунальных услуг признанной ФАС России конкурентным рынком (наряду с благоустройством территорий, дорожным хозяйством и похоронным делом), поставит вопрос о необходимости выстраивать механизмы, позволяющие, во-первых, привлечь частный бизнес в коммунальную отрасль, а во-вторых, гарантировать приемлемый для населения уровень оказания коммунальных услуг.

Помимо вопросов, связанных с привлечением хозяйствующих субъектов к работе в коммунальном секторе, и обеспечением бесперебойного предоставления коммунальных услуг, остро встанет проблема трудоустройства лиц, высвобождаемых в связи с мероприятиями по повышению эффективности предприятий коммунального сектора. Если же коммунальное унитарное предприятие является градообразующим, то его реорганизация может стать настоящей катастрофой для территории.

По итогам состоявшихся 26 сентября

¹⁸ См.: Разворотнева С. В. О создании специализированного института развития в сфере ЖКХ // Российская муниципальная практика <http://www.russmp.ru/stat17-4-1.php>

2018 г. в Общественной палате РФ «нулевых чтений» была выработана согласованная позиция Общественной палаты РФ, экспертного и муниципального сообщества о невозможности принятия данного законопроекта в первом чтении и необходимости существенной доработки законопроекта, поскольку в настоящем виде в нем совершенно не учитывается местный уровень власти¹⁹. Предполагаемые законопроектом полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации не соотношены с полномочиями органов местного самоуправления по организации теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения, в том числе по принятию мер по организации обеспечения теплоснабжения, водоснабжения и (или) водоотведения в случае невозможности исполнения ресурсоснабжающей организацией своих обязательств либо отказа указанной организации от исполнения своих обязательств. Кроме того, прописанные в законопроекте механизмы не позволят достичь желаемых целей, но могут спровоцировать рейдерские захваты муниципальных унитарных предприятий коммунального сектора.

Вместе с тем, в сентябре 2018 г. на рассмотрение Государственной Думы РФ поступил еще один законопроект, инициированный Правительством РФ и направленный на ограничение сферы создания и осуществления деятельности унитарных предприятий²⁰. В случае принятия законопроекта, его вступление в силу предусматривается с 1 января 2019 года, за исключением отдельных положений.

Согласно данному законопроекту, осуществлять свою деятельность унитарные предприятия смогут только в отдельных случаях, а контролировать создание унитарных предприятий будет ФАС России. Законопроектом предлагается

¹⁹ Рабочие тезисы к законопроекту, послужившие основой обсуждения, были подготовлены с учетом предложений Центра местного самоуправления РАНХиГС. С заключением на законопроект № 508673-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу обеспечения бесперебойного тепло-, водоснабжения и водоотведения», можно ознакомиться на сайте Центра в разделе «Консультации и заключения» <http://131fz.ranepa.ru/page/205>

²⁰ С паспортом законопроекта № 554026-7 можно ознакомиться на официальной странице системы обеспечения законодательной деятельности <http://sozd.parliament.gov.ru/bill/554026-7>

наделить Службу полномочиями по выдаче заключений о соответствии антимонопольному законодательству создания государственного или муниципального унитарного предприятия либо изменения им вида деятельности. Предусматривается, что государственные и муниципальные унитарные предприятия, созданные до вступления законопроекта в силу и осуществляющие деятельность на товарных рынках, находящихся в условиях конкуренции, подлежат ликвидации или реорганизации по решению учредителя в срок до 1 января 2021 года, а в случае непринятия или неисполнения такого решения—по иску антимонопольного органа в судебном порядке.

Литература:

1. Бельх В. С., Алексеенко А. П. Правовое обеспечение модернизации экономики: опыт России и КНР // Юрист. 2018. № 1.
2. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. 2017. № 1.

Literature:

1. Belykh V. S., Alekseenko A. P. Legal support of economic modernization: the experience of Russia and PRC // The Lawyer. 2018. № 1.
2. Zotov V. B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // The Municipal Academy. 2017. № 1.

Хозяйственные общества с государственным и муниципальным участием: теоретико-методологические аспекты

Business entities with state and municipal participation: theoretical and methodological aspects

Александр Юрьевич Яковлев
доктор политических наук, профессор кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, Москва

Alexander Yurievich Yakovlev
Doctor of Political Science, professor of state and municipal governance department of State University of Management, Moscow
kafedragimu@ro.ru

Аннотация: в статье исследуются теоретические и методологические аспекты участия Российской Федерации, субъектов федерации и муниципальных образований в хозяйственных обществах.

Ключевые слова: хозяйственное общество с государственным участием, хозяйственное общество с муниципальным участием, хозяйственное общество.

Abstract: this article is about theoretical and methodological aspects of the participation of the Russian Federation, subjects of the federation and municipalities in business entities.

Key words: business entity with state participation, business entity with municipal participation, business entity.

Сегодня, несмотря на почти три десятилетия приватизации, в государственной (федеральной и региональной) [16] и муниципальной собственности остается значительное число объектов [19]. Среди них имеются акции и доли в уставных капиталах хозяйственных обществ, которые преимущественно возникли в результате преобразования (в т.ч. акционирования) предприятий различного профиля.

Акции и доли значительно более сложный для реализации вещных прав актив, к тому же имеющий свойства, при не уделении ему должного внимания, превращаться из источника доходов в генератор убытков.

Около 5% от всей массы обществ с государственным и муниципальным участием прибывает в различных стадиях банкротства. Также приблизительно 10% государственных (муниципальных) компаний не ведет финансово-хозяйственной деятельности, а лишь формально существует. Причины подобного положения вещей бесчисленное множество: плохо организованная система планирования [9], слабый контроль [17], в т.ч. со стороны представительных органов [10; 12; 13], злоупотребления и пр.

Все это заставляет собственников в лице Российской Федерации, субъектов федерации и муниципальных образований [14; 15], если они хотят видеть свои активы рентабельными, заниматься ими на постоянной основе.

Под хозяйственными обществами в России понимаются коммерческие организации, созданные в организационно-правовых формах акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью (п. 4 ст. 66 [1]).

На сегодняшний день, как впрочем, и на всем протяжении постсоветской истории, наиболее широкое распространение в общественном секторе экономики среди хозяйственных обществ получили акционерные общества. При этом, муниципальные образования не часто прибегают к данной организационно-правовой форме, как и граждане, предпочитающие общества с ограниченной ответственностью.

Понять место хозяйственных обществ в общей системе юридических лиц может анализ норм российского гражданского права.

В России все юридические лица делятся на две категории—коммерческие и некоммерческие организации. В основе раз-

граничения положен принцип главной цели существования. Если извлечение прибыли преследуются в качестве основной цели деятельности, то это коммерческая организация (п. 1 ст. 50 [1]), при обратной ситуации—некоммерческая.

Коммерческие организации могут создаваться в формах хозяйственных товариществ и обществ, крестьянских (фермерских) хозяйств, хозяйственных партнерств, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий (п. 2 ст. 50 [1]).

Как уже было отмечено выше, хозяйственные общества в России подразделяются на акционерные и общества с ограниченной ответственностью. Обе организационно-правовые формы находят четкое закрепление в законодательстве.

Гражданский кодекс Российской Федерации дает акционерным обществам следующее определение: «хозяйственное общество, уставный капитал которого разделен на определенное число акций» (п. 1 ст. 96 [1]).

Имеется и отдельный правовой акт, посвященный акционерным обществам, Федеральный закон «Об акционерных обществах», утверждающий, что под исследуемой нами категорией «признается коммерческая организация, уставный капитал которой разделен на определенное число акций, удостоверяющих обязательственные права участников общества (акционеров) по отношению к обществу» (п. 1 ст. 2 [2]).

Вопрос о содержании понятия «общество с ограниченной ответственностью» также хорошо проработан в российском законодательстве. Гражданский кодекс Российской Федерации видит в нем «хозяйственное общество, уставный капитал которого разделен на доли», уточняя при этом, что его участники «не отвечают по его обязательствам и несут риск убытков, связанных с деятельностью общества, в пределах стоимости принадлежащих им долей» (п. 1 ст. 87 [1]).

В свою очередь, специальный федеральный закон признает в качестве такового «созданное одним или несколькими лицами хозяйственное общество, уставный капитал которого разделен на доли», аналогично раскрывая границы ответственности участников (п. 1 ст. 2 [3]).

Что касается термина «хозяйственное общество с государственным участием»,

то он, как и «хозяйственное общество с участием Российской Федерации», «хозяйственное общество с участием субъекта Российской Федерации», «государственное хозяйственное общество» или «муниципальное хозяйственное общество», так и аналогичных производных со словосочетаниями «акционерное общество» и «общество с ограниченной ответственностью» не нашли правового воплощения.

Несмотря на отсутствие интересующих определений в нормативных правовых актах, они оперируют некоторыми категориями, поиском которых мы заняты.

В частности, основной документ, постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2004 № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами („золотой акции“)), посвященный вопросам управления федеральными акционерными обществами, не содержит словосочетаний «акционерное общество с государственным участием», «государственное акционерное общество» и иных производных от них [6]. Используется такая формулировка, как «акционерные общества, акции которых находятся в федеральной собственности». Аналогичные подзаконные акты можно встретить и в субъектах Российской Федерации, единственное, что применяются термины «акционерные общества, акции которых находятся в собственности...» (далее идет наименование соответствующей республики, края, области и т.п.).

Одновременно с этим, в иных нормативных правовых актах Российской Федерации можно встретить интересующие нас словосочетания. Например, в мало связанном с акционерными обществами Федеральном законе «О некоммерческих организациях» (п. 6 ст. 2 [4]), в абзаце, раскрывающем другое понятие, некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, содержится фраза «открытых акционерных обществ с государственным участием». Наличие несколько устаревшего термина «открытое акционерное общество» обусловлено лишь тем, что закон принимался в период, когда существовало разделение акционерных обществ на открытые и закрытые.

Другим законодательным актом выступи-

ет Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (п. 4 ст. 18.1 [5]), содержащим словосочетание «акционерных обществ с государственным участием».

В качестве примера подзаконного акта можно привести постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», утвердившего положение о проектной деятельности в Правительстве РФ, в п. 32 которого фигурирует комбинация слов «публичных акционерных обществ с государственным участием» [7].

Настоящее позволяет заключить, что среди законодателей и разработчиков подзаконных актов отсутствует единое понимание изучаемой нами категории. Одновременно с этим, наличие в принципе в российских нормативных актах словосочетания «акционерное общество с государственным участием» позволяет нам сделать вывод не только о допустимости использования подобного, но и об официальном подтверждении этого. Продолжив логику, мы сможем выйти по аналогии на возможность использования терминов «общество с ограниченной ответственностью с государственным участием», «общество с ограниченной ответственностью с муниципальным участием», а также общего понятия—«хозяйственное общество с государственным участием» («хозяйственное общество с муниципальным участием»).

Обобщив вышеприведенное, постараемся вывести недостающие на настоящий момент определения.

По мнению автора, акционерным обществом с государственным участием (или государственным акционерным обществом) можно назвать коммерческую организацию, уставный капитал которой разделен на определенное число акций, находящихся в собственности Российской Федерации и (или) субъекта Российской Федерации.

К акционерному обществу с муниципальным участием (или муниципальному акционерному обществу)—коммерческую организацию, уставный капитал которой разделен на определенное число акций, находящихся в собственности муниципального образования.

В свою очередь, под обществом с ограниченной ответственностью с государственным (муниципальным) участием следует понимать хозяйственное общество, устав-

ный капитал которого разделен на доли, находящиеся в собственности Российской Федерации и (или) субъекта федерации (муниципального образования).

Соответственно хозяйственным обществом с государственным участием — акционерное общество или общество с ограниченной ответственностью, акционером (участником) которого выступает Российская Федерация и (или) субъект федерации, а хозяйственным обществом с муниципальным участием — акционерное общество или общество с ограниченной ответственностью, акционером (участником) которого выступает муниципальное образование.

В дефиниции не указывается количество акций (доля), которые должны находиться у Российской Федерации, субъекта федерации или муниципального образования, чтобы к обществу была применима приставка «государственное» или «муниципальное». Введение какого-либо числового значения, с одной стороны, привело бы к возможному появлению дискуссии на данный счет. С другой, создало дополнительную ненужную путаницу.

Резюмируя, необходимо отметить, что вне зависимости от того, кто является акционером (участником) хозяйственного общества, его успешное функционирование невозможно без повышения эффективной работы органов государственного [8] и муниципального [11; 18] управления в целом.

Литература:

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30.11.1994 № 51-ФЗ. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.02.2019).
2. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах». Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.02.2019).
3. Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью». Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.02.2019).
4. Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.02.2019).
5. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.02.2019).
6. Постановление Правительства РФ от 03.12.2004 № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями открытых акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами („золотой акции“»). Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.02.2019).
7. Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации. Утверждено постановлением Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050. Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.02.2019).
8. Алексеев А. Ю., Яковлев А. Ю. Краткий очерк новейшей истории развития системы органов исполнительной власти в городе Москве // Вестник Университета (Государственный университет управления). — 2013. — № 20. — С. 70–76.
9. Братченко С. А. Бизнес-планирование как эффективный инструмент управления компанией: Монография. М., 2016. — 173 с.
10. Забелина Е. П. Парламентаризм и местное самоуправление: сферы взаимодействия // Вестник Московского университета МВД России. — 2017. — № 4. — С. 25–32.
11. Забелина Е. П. Состав муниципального процесса // Государственная власть и местное самоуправление. — 2018. — № 2. — С. 49–53.
12. Забелина Е. П. Сущность муниципального процесса // Конституционное и муниципальное право. — 2017. — № 8. — С. 65–69.
13. Забелина Е. П., Хмельченко Е. Г. Местный референдум как организационно-правовая форма муниципального правотворческого процесса // Муниципальная академия. — 2017. — № 4. — С. 117–125.
14. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. — 351с.
15. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. — 2017. — № 1. — С. 4–12.
16. Информационно-образовательный портал «Государственное и муниципальное управление». Режим доступа: <http://gimurf.ru/> (дата обращения: 05.02.2019).
17. Лебедева Ю. А., Милькина И. В. Финансовый контроль и его роль в бюджетном процессе Московской области // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: Материалы II Международной научно-практической конференции. — М., ГУУ, 2017. — С. 183–189.
18. Сираждинов Р. Ж. Направления повышения эффективности муниципального управления // Муниципальная академия. — 2016. — № 4. — С. 110–114.

19. Яковлев А. Ю. Управление государственным и муниципальным имуществом. Земельно-имущественные отношения. М., 2018. — 23 с.

Literature:

1. Civil Code of the Russian Federation. Part One of 30.11.1994 № 51-FZ. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 05.02.2019).
2. Federal Law of 26.12.1995 № 208-FZ «About Joint-Stock Companies». Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 05.02.2019).
3. Federal Law of 08.02.1998 № 14-FZ «About Limited Liability Companies». Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 05.02.2019).
4. Federal Law of 12.01.1996 № 7-FZ «About non-commercial organizations». Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 05.02.2019).
5. Federal Law of 28.06.2014 № 172-FZ «On strategic planning in the Russian Federation». Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 05.02.2019).
6. The order of the Government of the Russian Federation of 03.12.2004 № 738 «On the management of shares of open joint-stock companies in federal ownership and the use of the special right to participate in the management of joint-stock companies („golden share“) by the Russian Federation. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 05.02.2019).
7. Regulations on the organization of project activities in the Government of the Russian Federation. Approved by Resolution of the Government of the Russian Federation of 15.10.2016. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 05.02.2019).
8. Alekseev A. Y., Yakovlev A. Y. A short outline of the newest history of the development of the system of executive authorities in the city of Moscow // Bulletin of the University (State University of Management). — 2013. — № 20. — P. 70–76.
9. Bratchenko S. A. Business planning as an effective tool for managing a company: Monograph. M., 2016. — 173 p.
10. Zabelina E. P. Parliamentarism and local self-government: areas of mutual influence // Bulletin of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russian Federation. — 2017. — № 4. — P. 25–32.
11. Zabelina E. P. The composition of the municipal process // State power and local self-governance. — 2018. — № 2. — P. 49–53.
12. Zabelina E. P. The essence of the municipal process // Constitutional and municipal law. — 2017. — № 8. — P. 65–69.
13. Zabelina E. P., Khmelchenko E. G. Local referendum as the organizational and legal form of the municipal law-making process // Municipal Academy. — 2017. — № 4. — P. 117–125.
14. Zotov V. B. Directory of the municipal employee. Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and Society. — 351p.
15. Zotov V. B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Municipal Academy. — 2017. — № 1. — P. 4–12.
16. Information and educational portal «State and municipal governance» Access mode: <http://gimyrf.ru/> (accessed 05.02.2019).
17. Lebedeva Y. A., Milkina I. V. Financial control and its role in the budget process of the Moscow region // The role of local government in the development of the state at the present stage: Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference. — M., GUU, 2017. — P. 183–189.
18. Sirazhdinov R. Z. Directions of increasing the efficiency of municipal management // Municipal Academy. — 2016. — № 4. — P. 110–114.
19. Yakovlev A. Y. State and municipal property governance. Land and property relations. M., 2018. — 23 p.

Методические рекомендации по разработке программ социально-экономического развития муниципальных образований с использованием экспертных методов

Methodical recommendations concerning working out of programs of social and economic development of municipal settlements with the use of expert methods



Зотов Владимир Борисович,
доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственного
и муниципального управления
Государственного университета управления, г. Москва
(Zotov-Vladimir@yandex.ru)

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

Аннотация: в статье анализируются ключевые проблемы, связанные с разработкой муниципальных программ социально-экономического развития, соответствующих требованиям федерального центра к системе стратегического управления территориями РФ в современных условиях. На основе выявленных противоречий автором сформулированы методические положения по формированию и реализации программ социально-экономического развития муниципального образования с использованием экспертных методов. Обоснована перспективность применения экспертных методов с учетом выявленных основных достоинств и недостатков, ограничений инструментария. Осуществляется апелляция к отечественному и зарубежному опыту их применения как комплексного инструмента оценки эффективности, разработки и корректировки действующих и формируемых муниципальных программ. Уделяется особое внимание вопросам выбора внутренних и внешних экспертов, формирования экспертных групп, взаимодействия с местным профессиональным сообществом и социумом, властью, особенностям применения типового и конкретного экспертного инструментария, его выбора, адаптации в зависимости от тех или иных особенностей региона.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие, стратегическое управление, муниципальное образование, муниципальная программа, развитие территорий, программа социально-экономического развития, система стратегического управления регионом, экспертные методы

Abstract: in the article there are analyzed the key problems connected with working out of the municipal programs of social and economic development conforming to requirements of the federal center to the system of strategic management of territories of the Russian Federation in modern conditions. On a basis of the revealed contradictions the author formulated methodical provisions on formation and implementation of programs of social and economic development of the municipal unit with the use of expert methods. The prospects of application of expert methods taking into account the revealed main merits and demerits, restrictions of tools are proved. The appeal to Russian and foreign experience of their application as complex tool of assessment of efficiency, development and updating of the existing and formed municipal programs is carried out. Special attention is paid to questions of the choice of internal and external experts, formations of expert groups, interactions with local professional community and society, the power, to features of use of standard and concrete expert tools, its choice, adaptation depending on these or those features of the region.

Keywords: social and economic development, strategic management, municipal unit, municipal program, development of territories, program of social and economic development, system of strategic management of the region, expert methods

В настоящее время в субъектах Российской Федерации на различных уровнях, в том числе муниципальном, происходит формирование новой области организационно-управленческой деятельности—стратегического планирования и управления развитием территории. В связи с этим «проблема разработки территориальных концепций развития представляет сегодня одно из наиболее динамичных направлений в области теоретико-методологических исследований в экономической сфере [1, с.60]. В практических условиях реализация концепции стратегического планирования и управления территориями в российских условиях базируется на применении системного методологического подхода и сопровождается активной разработкой муниципальных систем стратегического управления социально-экономическим развитием, предусматривающих комплекс взаимосвязанных мер, которые направлены на формирование привлекательного инвестиционного климата территориального образования и рост финансовой активности, согласованное взаимодействие разных субъектов на процессы, происходящие на данной территории, для достижения таких целей, как: качественное повышение жизни социума и степени удовлетворения его потребностей, развитие экономической и научно-технической сфер, технологическое перевооружение базовых отраслей территории, охрана и сохранение экологии и окружающей среды. При этом, главным субъектом управления развитием является население территории, которое выражает свои интересы, непосредственно участвуя в их реализации. В свою очередь, ключевая роль в организации согласованной совместной деятельности субъектов управления (государственных и муниципальных органов власти, бизнеса, органов местного самоуправления, социума) для достижения намеченных целей развития принадлежит администрации муниципального образования (МО). [1, 2]

В ряду основных инструментов реализации систем стратегического управления, перечень которых нормативно определен, выступают методологически взаимосвязанные элементы—стратегия, план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития МО, прогнозы, а также муниципальная программа социально-экономического развития—как одна из ключевых составляющих системы, механизм реализа-

ции которой включает в себя «совокупность организационно-экономических принципов, форм и методов воздействия, обеспечивающих согласованное, взаимосвязанное и взаимодействующее функционирование всех элементов системы социально-экономического развития для достижения целей муниципального образования». [3, 4] Качество содержания и эффективность реализации данного инструментария является важнейшим фактором, оказывающим влияние на уровень развития муниципального образования.

В соответствии с важнейшими принципами построения системы стратегического управления развитием муниципального образования, отвечающей требованиям федерального центра, программа социально-экономического развития (далее—муниципальная программа) выступает основным инструментом реализации стратегии социально-экономического развития. Муниципальная программа включает план мероприятий, иницируемых и осуществляемых различными субъектами муниципального развития, направленных на решение стратегических задач. Логическая структура содержания муниципальной программы включает в себя три блока, дефрагментированные на соответствующие задачи: «целевой, блок программных мероприятий и результатов их выполнения, блок механизмов управления реализацией программы». [5, с.68]

Необходимо подчеркнуть, с целью исполнения установленных требований к разработке данных документов Правительством РФ одобрены соответствующие методические рекомендации (в части разработки программ см., напр.: [6 и др.]), содержание которых дополнено многими субъектами РФ на территориальном уровне, с учетом локальной социально-экономической, методологической и другого рода специфики. Однако, очень часто при этом в попытке компенсации методологического вакуума муниципалитеты идут по пути унификации федеральных, региональных рекомендаций, разрабатывая аналогичные документы для муниципальных образований (что, например, ярко прослеживается в Ямало-Ненецком автономном округе, Республике Саха (Якутия). Во многом этому обстоятельству, по мнению исследователей [5, 7], способствует тот факт, что муниципальные образования сегодня находятся в крайне жестких рамках федерального и регионального законодательства, ввиду

чего ими либо утрачивается, либо не приобретает совсем в рамках самостоятельной деятельности творческий подход к стратегированию.

Анализ современной практики формирования систем стратегического управления в субъектах РФ на различных уровнях свидетельствует о сохраняющихся многочисленных проблемах и противоречиях в разработке муниципальных программ. Оценки экспертов [5, 8, 9 и др.] показывают, что, во-первых, присутствует формализм, декларативность в разработке содержания документов, неоправданная «гигантомания» и амбициозность, недоучет реальных возможностей МО; стремление вместить в ограниченные рамки стратегии и программы социально-экономического развития все возможные проекты, действующие на территории, что приводит к размытости, потере целостности документа и затрудняет выделение приоритетных направлений перспективного развития; отсутствие четкого формулирования целей и задач; отсутствие сценариев развития, выбора стратегических альтернатив, балансовых обоснований, контаминация мероприятий директивной и индикативной части программы и т.д. [7] Основная проблема, при этом, заключается в неспособности обеспечить методологическое единство и гармонизацию мероприятий, планируемых в региональной и муниципальных программах, адекватность выбора, синхронизации применения соответствующего методического инструментария для разработки, реализации, оценки эффективности программ.

Практическое применение системного подхода к стратегическому управлению на местном уровне и соответствующего методического инструментария осложняется также и рядом других факторов внутреннего и внешнего порядка. Нужно заметить, что к настоящему моменту в современной мировой и российской экономической науке не сложилось единой методики разработки и анализа эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований. Не сформировалось и однообразного методического подхода к определению содержания социально-экономического развития (в числе которых можно выделить объективный, командно-административный, хозяйственный, комплексный, системный и качественный [2, с. 6]), не считая системного, комплексного принятого в качестве базовых в отечественных услови-

ях. Кроме того, в российских условиях отсутствует систематическая работа по анализу практического опыта разработки программ муниципальных образований в исследуемой области. Общепринятые на локальном уровне методические инструменты достаточно часто не коррелируют с потребностями территорий. Часто на местах деятельность по управлению развитием носит фрагментарный характер. В результате, практика исследуемой области в полной мере не обеспечивается необходимым методологическим базисом. В большей части российских муниципальных образований в настоящее время слабо активирован существующий организационно-управленческий потенциал. Другие территории до сих пор не располагают необходимым ресурсным и методическим потенциалом, специалистами, владеющими на соответствующем уровне технологиями стратегического планирования. В связи с этим складывается ситуация, когда в существующих программах развития целевые ориентиры не соответствуют текущим нуждам социума, или программы развития, сформированные местными субъектами, не содержат реально действующего механизма реализации, что приводит к нежизнеспособности подобных документов как инструментов стратегирования.

Во многом наблюдающиеся проблемы в изучаемой области связаны с обстоятельствами исторического характера: первые программы развития на муниципальном уровне начинали разрабатываться и реализовываться в нашей стране в тот период, когда еще не были осуществлены ключевые институциональные преобразования в соответствующей области. Именно поэтому в преобладающем числе случаев планирование носило кратко-, а не средне-, и тем более, долгосрочный характер, а сложная социально-экономическая ситуация, в которой оказались российские МО после 1998 года, нередко маркировала «антикризисный» статус муниципальных программ. Сложившиеся позже, в конце 90-х гг. XX в. и начале нового столетия программы под влиянием происходящего экономического роста и модернизации были обусловлены уже необходимостью более глубоких трансформаций институционального характера. Сегодня множество отечественных муниципальных образований функционируют в соответствии с принятыми программами социально-экономического развития, которые лишь теоретически обла-

дают «комплексными, системными характеристиками». Однако, методический анализ показывает, что в них, в лучшем случае, предусмотрен механизм контроля выполняемых решений и запланированных мероприятий на основе простейших контрольных инструментов. При этом, ни перспективная, ни состоявшаяся по факту результативность реализации программ в большинстве случаев не подвергается никакой оценке. Кроме того, муниципальная программа часто не воспринимается на локальном уровне как реальный инструмент развития (а скорее, формальный документ), между теорией и методикой, а тем более практикой воплощения которого, в результате, складывается существенный вакуум. [10, с.7]

В современных условиях значительного роста числа муниципальных образований, снижения уровня местных налогов и сборов, доходной части местных бюджетов и прочих источников финансирования, проблема повышения собственного потенциала развития территорий при недостатке методологической компетентности на локальном уровне становится особенно острой. В этой связи сегодня органы муниципального управления, местного самоуправления нуждаются во внешней поддержке, ресурсах и методическом инструментарии повышения эффективности управленческой деятельности, обеспечивающей развитие территорий, в ряду которых особое место занимает группа таких методических инструментов комплексного характера, как экспертные методы, которые вносят существенный вклад в разработку проблемы совершенствования системы и процесса управления местным развитием в части системной диагностики основных направлений и результатов управленческой деятельности, разработки содержания муниципальных программ и оценки их качества, результативности механизма реализации. Экспертные методы базируются на использовании профессионального опыта специалистов, выступая на стадии выработки управленческого решения инструментом исследования сложных, многокритериальных проблем, факторов, специальных вопросов, анализ которых не совсем поддается формализации, непосредственному измерению в качественных или количественных показателях с целью получения выводов, мнений, рекомендаций и оценок [10, 11], что в полной мере отвечает предметной области стратегического управления территориями. Ре-

зультатом применения экспертных методов в исследуемой области выступает разработка полного содержания муниципальной программы (или ее отдельной теоретической части, алгоритма разработки программы, плана действий, предписывающей другим разработчикам применять определенные методы, последовательность, процедуру применения методов разработки программы), основанной на экспертных знаниях.

Первыми к необходимости обращения к экспертным методам в российских условиях пришли большие города, преимущественно центры областного и республиканского масштаба (Санкт-Петербург, Нижний Новгород, Саратов, Ярославль, Чебоксары, Калининград, Новосибирск, Хабаровск и др.). Системный подход к стратегическому развитию со временем получал все более комплексный характер и широкое распространение, число методических инструментов его реализации и требований в данной области, установленных законодательными актами федерального и регионального уровня, концептуальными документами, росло в геометрической прогрессии, в том числе возрастали и требования к содержанию и результативности реализации программ социально-экономического развития, в результате к опыту больших городов все активнее стали подключаться средние и малые, и к концу 1990-х—началу 2000-х гг. у многих муниципалитетов сложилась устойчивая традиция разработки программы и стратегии развития с помощью «внешних» экспертов и консультантов [12]. И если на начальном этапе речь шла о преимущественном применении таких видов экспертных методов, как «дерева целей/задач», метода Дельфи, метода ассоциаций, метода сравнений, метода векторов предпочтений, экспертных коллективных консультаций, то в настоящее время методический уровень в ряде территорий достиг уровня разработки долгосрочных моделей, многосценарного социально-экономического развития, осуществленных с помощью специализированного логико-математического, статистического, управленческого программного инструментария и обеспечения на базе качественного подхода, упрощая и совершенствуя самоконтроль эффективности управления развитием, его корректировку.

Однако, следует отметить, что в числе экспертов в стратегическом управлении территориями сегодня, в условиях роста активно-

сти местного самоуправления и его роли, могут выступать не только «внешние», но и «внутренние» ресурсы. Применение экспертного инструментария разработки программ социально-экономического развития территориями и управления развитием муниципальных образований с включением в него не только внешней, методически высококвалифицированной, но и местной социальной составляющей позволяет более реально оценить степень воздействия принимаемых органами власти управленческих решений на качество жизни местного социума [2, 10], осуществить максимально возможный учет мнения жителей, таким образом дополнить количественный методический подход к управлению (по результатам)—качественным (определяющим соответствие целей, поставленных органами власти, потребностям населения), что в общем итоге будет способствовать формулировке обоснованных целей и задач и принятию соответствующих им управленческих решений. В результате, можно сказать, что экспертные методы разработки муниципальных программ отвечают критериям качественного подхода к определению содержания управления стратегическим развитием, повышая значимость участия всех субъектов управленческого процесса в повышении качества жизни местного социума и активизируя данные процессы в реальной практике.

В ряду экспертных методических инструментов разработки содержания муниципальных программ в настоящее время можно выделить методы конкретного (частного) характера, а также типовые экспертные методики. Конкретные методы, как правило, реализуются в случаях [11, 13]: экспертного применения имеющегося положительного опыта, знаний и инструментария для решения новой задачи, стоящей перед экспертами, либо при трансформации задач муниципального управления с учетом определенной локальной специфики; проявления экспертами творческого подхода—усовершенствования стандартного набора общепринятых (рекомендуемых на федеральном, региональном и др. уровнях, в зарубежной практике) методов новыми решениями и методическими аспектами и т.п.; решения отдельной задачи на базе разработанной экспертами методики, предполагающей интеграцию методических инструментов, свойственных различным научным направлениям. При применении типового экспертного методиче-

ского подхода к разработке содержания муниципальных программ, следует обращать внимание, чтобы в нем были максимально полно отражены определенные составные элементы, детализирующие методические аспекты и упрощающие разработку стратегирования на практике, а именно: перечень и характеристики типичных для данного вида разработки содержания объектов; ссылки и рекомендации о способах применения методики и включенного в ее состав инструментария (и его перечень) с учетом ее надежности и валидности; рекомендации о последовательности применения методов, форм и средств (алгоритм реализации); обоснования и рекомендации об условиях и процедуре применения; постановка возможных результатов применения и их описание в разрезе той или иной экспертной задачи/группы задач. В части разработки содержания муниципальных программ социально-экономического развития, как следует из уже представленных выше положений статьи, в настоящее время в методическом плане регионы во многом обеспечены именно типовым экспертным инструментарием, методический потенциал которого, тем не менее, обнаруживает недостаточность применительно к эффективности решения целей и задач стратегического развития территорий с учетом их локальной специфики, демонстрируя либо наличие минимального отражения перечисленных компонентов или же их формализацию, излишнюю теоретизированность и оторванность от практики. Таким образом, основное внимание территорий сегодня должно быть обращено на поиск и применение конкретных экспертных методик разработки содержания программ, представляющих алгоритмы действий по решению определенной экспертной задачи или их комплекса, осуществляемых на практике по ходу разработки этих программ (что крайне важно для их своевременной корректировки и соответствия реальным потребностям территории) и содержащихся в детализированном экспертном заключении, обеспечивающие других субъектов группы разработчиков (в т.ч. уже упомянутых «внутренних» экспертов) конкретными рекомендациями по доработке, корректировке, совершенствованию программы, для дальнейшего развития на базе экспертного опыта собственного локального методического потенциала в сфере стратегирования.

Как и любой методический инструмент,

экспертный метод, применяемый при разработке муниципальных программ социально-экономического развития территорий, имеет как свои достоинства, так и недостатки, а также особенности применения. В связи с тем, что речь идет о стратегическом управлении территорией как минимум на среднесрочную, а в идеальном варианте—долгосрочную перспективу, необходимо подчеркнуть, что особое значение должно уделяться процедуре отбора экспертов, в особенности внешних—для чего может быть использовано изучение положительного опыта аналогичной деятельности других регионов, оценка экспертного опыта, изложенного в научно-методических публикациях с привлечением к этой процедуре ресурсов научно-исследовательских, аналитических организаций местного или общештатского уровня.

С позиции обусловленности применения рассматриваемого инструментария, с методических позиций, следует отметить, что экспертные методы разработки оправдывают себя в том случае, когда, как уже подчеркивалось, присутствует методический дефицит знаний на локальном уровне, а также дефицит статистической информации, проблемы ее сбора для разработки на ее основе стратегических решений, оценки ранее принятых и реализованных программ, а также когда необходимо принятие неотложных управленческих решений при недостатке или полном отсутствии информации оперативного характера и методической компетенции ответственного за решение данных задач персонала; когда на муниципальном и региональном уровнях практикуется процедура экспертизы эффективности работы субъектов, которые осуществляют разработку, корректировку и управление программой социально-экономического развития (аудит); когда информация для разработки содержания программы конфиденциальна и недоступна для широкого использования (в силу той или иной специфики муниципального образования—для чего могут быть привлечены к работе эксперты с определенной степенью допуска к необходимым данным). [10, с.14]

С методической точки зрения, экспертный инструментарий в особой степени оправдан при комплексной разработке содержания или отдельных элементов муниципальных программ в том случае, когда присутствует широкий кворум мнений среди субъектов

и групп, участвующих в разработке, на местном уровне (например, при определении стратегических целей, задач развития, сроков, мероприятий по их реализации и т.д.). В этом случае применение экспертных методов (проблемно-ситуационного, сценарного, метода Дельфи и др.) носит оценочно-рекомендательный характер, ориентировано на разрешение противоречий или принятие одной из нескольких точек зрения (в качестве наиболее оптимальной) по поводу содержания элементов и реализации программы на основе профессионально аргументированной и мотивированной экспертной рекомендации. Подчеркнем, что специфика использования экспертного методического инструментария в этом случае состоит в том, что группа экспертов образуется из числа независимых субъектов с нейтральной точкой зрения, которые осуществляют выбор решений (абстрагированных от заинтересованных сторон) на основе имеющейся информации (или также осуществляют ее независимый предварительный или вторичный отбор), соответствующих методов анализа данных. Затем ими осуществляется формулировка и обоснование однозначных выводов с целью «примирения» сторон и дальнейшей результативной разработки или корректировки программы. Помимо этого, следует отметить эффективность применения экспертного методического инструментария в случае, когда речь идет об оценке уже разработанного содержания муниципальной программы, ориентированной на консенсус аналитических мнений, или ее отдельных элементов, отличающихся высокой сложностью с учетом специфики муниципального образования и региона, вовлеченности значительного числа различных интересов, механизмов, организационных структур, или оценки ранее реализованной программы с целью разработки новой. Особенности реализации экспертных методов в таких условиях является анализ косвенных характеристик программы в целом или экспертиза ее отдельных составляющих (или же сопутствующих факторов и условий реализации внешнего и внутреннего порядка); образование нескольких альтернативных групп по оценке и обобщение выводов; привлечение внешних экспертов со «свежим» взглядом [10, с.14].

Характеризуя достоинства и недостатки экспертных методов, следует отметить, что бесспорным преимуществом входящих в данную группу инструментов является их

комплексный характер—возможность учета большого числа факторов, влияющих на социально-экономическое развитие территорий в стратегической перспективе. Экспертами аккумулируется весь объем имеющихся данных по стратегическому управлению, проявляется новый, в то же время высокопрофессиональный (при их правильном выборе) взгляд на проблему на основе высокой методической компетентности и практического опыта, проявляется методически детализированный подход к различным элементам программы, осуществляется выбор наиболее адекватных решений и механизмов реализации. Но в то же время современным муниципальным образованиям не следует делать чрезмерный упор на экспертный инструментарий, который имеет такой недостаток как субъективизм. Помимо этого при выборе данной группы методов необходимо принимать во внимание и тот факт, что экспертные методы часто требуют больших, по сравнению со многими другими, затрат ресурсного плана (финансовых, временных, человеческих и т.д.), т.к. работа эксперта, как уже подчеркивалось в статье, представляет собой деятельность творческого характера, предусматривающую высокий уровень методической, практической профессиональной компетенции, знание конкретной городской ситуации (в которую необходимо еще дополнительно вникнуть, актуализируя необходимые параметры, если речь идет о внешнем эксперте, для чего требуется дополнительное время и другие ресурсы), умение грамотно определять приоритеты социально-экономического развития с учетом потребностей конкретного МО. [7] Кроме того, данные методы очень часто ориентированы только на оперирование при разработке содержания программ (или разработке рекомендаций по их формированию) на наиболее общие для территорий параметры социально-экономического порядка, поэтому желательно, чтобы внешний состав экспертов был сбалансирован участниками из числа «внутренних» экспертов соответствующей территории (что крайне важно и для развития муниципальной методической компетенции и самостоятельности территорий), а экспертные методы—баланс с другим дополняющим инструментарием, обеспечивающим более глубокий анализ, учет и понимание локальной специфики, разработку адекватной системы индикаторов (целевых ориентиров), которым должно отвечать со-

держание муниципальной программы как актуального инструмента стратегического управления территорией. Следует отметить, что разработка и адаптация индикаторов сегодня представляет одну из серьезных методических проблем для российских регионов на муниципальном уровне. В этой связи представляет безусловный интерес зарубежная практика их формирования и применения, которая в своем большинстве связана с экспертной деятельностью зарубежных научно-исследовательских и международных экономических, аналитических организаций и основывается на применении методов индикативного планирования, математического и статистического анализа, прогнозирования, методов качественной и количественной оценки, экспертного консультирования и заключения (1980–1990-е гг.—Единая база индикаторов для анализа современного развития городов, комплексные базы индикаторов городского развития—Europolis Database, Large Cities Statistical Project, Structural Change of the European City System Европейского Союза и Европейской сети городских исследований; 1997–2018-е гг.—ежегодно обновляемые индикаторы проекта “Городской аудит” Европейской Комиссии; 1988–1994—система обновляемых международных жилищных индикаторов Центра “Хабитат” и Мирового Банка; 1994–2000-е гг.—индикаторы комплексной системы мониторинга социально-экономического развития городов мира в рамках проекта Global Urban Observatory and Statistics ООН; 1990–2000-е гг.—индикаторы и рекомендации методики оценки регулирующего кратко- и долгосрочного воздействия проектов, программ и нормативно-правовых актов (США) [15, с. 47]. Для России, где внедрение элементов стратегического управления на муниципальном уровне и разработка муниципальных стратегий и программ происходит в оперативном режиме, наличие типовых методических рекомендаций экспертного характера и индикаторов позволяет использовать уже имеющийся опыт, учитывая в то же время проблемы внедрения. Вместе с тем, механическое копирование и внедрение подобного опыта и методик в отечественных условиях сегодня невозможно, с учетом того, что ориентация на традиционные методические индикаторы, даже базирующиеся на высокопрофессиональных экспертных знаниях, без учета локальной специфики, не позволит полноценно отразить текущие и постоянно изменяющиеся особенности модер-

низируемой экономической и социальной сфер территорий страны. Необходимо принимать во внимание тот факт, что в нашей стране сегодня также имеются разработки методического инструментария оценочного характера в области социально-экономических проектов и программ стратегического управления, хотя вектор разработки при этом в наибольшей степени смещен в сторону стратегий. Среди методик, разработанных научным сообществом, в качестве наиболее рекомендуемых можно выделить комплексный инструментарий таких экспертных организаций, как ЗАО МЦСЭИ «Леонтьевский центр» (г. Санкт-Петербург) и Фонд «Институт экономики города» (ИЭГ, г. Москва), которые основаны на синтезе методов статистического анализа данных и экспертной оценки, экспертного опроса и анализа. Итоговым результатом применения данных методик является отчет о стратегической деятельности МО, включающий данные, полученные с помощью экспертного анализа и оценок процесса, содержания, продвижения и результата, выявленных в рамках разработки и внедрения программы и стратегии. В связи с этим данный инструментарий может использоваться как на стадии оценки уже подготовленных самостоятельно территориальных программ развития на перспективу и их корректировки, так и оценки программ прошедшего периода с целью разработки на их основе новых документов. Подчеркнем, что первый из названных инструментов уделяет особое внимание содержательной оценке средне- и долгосрочных программ социально-экономического развития МО, тогда как последний — акцентирует внимание на институциональной составляющей. В целом в числе критериев оценки в анализируемых методиках можно выделить следующие компоненты, относящиеся к содержательной части: элементы процесса, цели, индикаторы оценки и номинальные составляющие (новизна, инструментальность, доступность изложения, затратность). Отметим, что в содержательной области оба инструмента дополняют друг друга, актуализируя важность продвижения экспертно-оценочных составляющих и других экспертных методов в методологию стратегического планирования.

Экспертная оценка через статистику, с одной стороны, крайне удобна для российских муниципалитетов, так как ее информационная основа «лежит на поверхности», кроме того, она отличается низкой затратностью

в части предварительной подготовки. Однако в то же время сложности применения данных методик, как и адаптации зарубежных индикаторов, связаны с тем, что существенный перечень достаточно вариативных проблем, присутствующих в сфере муниципальной статистики, не позволяет сегодня в большинстве регионов в полной мере статистически аккумулировать и отслеживать степень изменения необходимых для дальнейшей экспертной оценки показателей. По некоторым направлениям деятельности данные в целом отсутствуют, что существенно снижает качество применения экспертных методов и качество разработки содержания муниципальных программ.

Помимо экспертных методик, предложенных научным сообществом, следует отметить и разработанные в данном направлении современные подходы к разработке и оценке программ и стратегий муниципальными образованиями, а также совместно разработанные методики, коррелирующие с внутренними возможностями МО и его социально-экономическими и другого рода особенностями (гг. Рязань, Тольятти, методика правительства Саратовской области и Поволжского института управления им. П.А. Столыпина и др.), во многих из которых прослеживается комплексная оценка эффективности содержания средне- и долгосрочных программ во взаимосвязи с иными инструментами стратегического управления территорией, а именно: оценка социально-экономического положения города, хода выполнения плана, результативности воплощения долгосрочных целевых программ, социологическая оценка реализации стратегии и программы на основе данных регулярного мониторинга, разработанного с применением количественных и качественных индикаторов, представляющих детализированную подсистему для каждой из групп. Отметим тот факт, что для достижения комплексного эффекта содержание программы при этом должно подвергаться корректировке по результатам каждого мониторинга, в противном случае применение подобных методик может привести к концентрации только на экспертной оценке последствий реализации программы.

Таким образом, при учете рассмотренных в настоящем исследовании недостатков и ограничений современные экспертные методы в случае их комплексного применения как инструментария разработки, оценки

и корректировки муниципальных программ социально-экономического развития способны обеспечить системный подход, последовательность и результативность содержания программы и ее реализации в соответствии с научно принятой структурой методологии разработки, предусматривающей определение программы как инструмента реализации стратегии развития муниципального образования в средне- и долгосрочном периоде (цель и задачи программы); ролью программы

в системе документов стратегического управления субъектом федерации как взаимосвязанного с другими инструментами объекта; соответствие методологическим принципам разработки и реализации (целенаправленности, социальной приоритетности, комплексности, эффективности, преемственности, управляемости программой, гласности); соответствие логике формирования содержания программы.

Литература:

Literature:

1. Шевченко Н.В. Механизм реализации муниципальных программ социально-экономического развития // Вестник Челябинского государственного университета. 2008. № 19. С. 59–65.
2. Педанов Б.Б. Разработка инструментария оценки эффективности управления социально-экономическим развитием муниципальных образований: Автореф. дисс. ... канд. эконом. наук. Краснодар, 2006. 24 с.
3. Методические рекомендации по разработке стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, плана мероприятий по ее реализации, организации мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития субъекта РФ [Электронный источник] // Министерство экономического развития РФ. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20160714> (дата обращения: 20.12.2018)
4. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26. Ст. 3378; 2016. № 26. Ст. 3879
5. Иванова Т.Б. Методологические аспекты разработки программ социально-экономического развития муниципальных образований // Вестник ССЭИ РЭУ им. Г. В. Плеханова. 2010. № 2. С. 67–69
6. Методические рекомендации по разработке программы социально-экономического развития муниципального образования / под ред. А. Г. Бабича, С. Ю. Наумова. Саратов: ПАГС им. П. А. Столыпина, 2008. 191 с.
7. Маковкина С.А. Методические подходы к оценке городского стратегического планирования [Электронный источник] // Муниципальная экономика и управление. 2012. № 2. URL: <http://municipal.uara.ru/en/issue/2012/02/04/> (дата обращения: 21.12.2018)
8. Болдырева Р.Ю., Запарин В.А. Принципы формирования системы показателей результатов реализации программ социально-экономического развития муниципальных образований // Известия ТГУ. Экономические и юридические науки. 2010. № 1. С. 41–48
9. Кожевина О.В., Сиротенко М.В. Использование сбалансированной системы показателей для разработки программ развития муниципальных образований // Вестник университета (НОЦ ИЭРУ). 2014. № 9. С. 43–51.
10. Визгалов Д.В. Методы оценки муниципальных программ. М.: ИЭГ, 2016. 110 с.
11. Khusainova S.V., Bakhvalov S. Yu. A Regional System to Forecast the Social-Economic Development: The Case of the RF Regions // European Research Studies Journal. 2018. Vol. XXI, Iss. 1. Pp.588–601. DOI: 10.17223/18572685/45/17
12. Реформа системы управления городской экономикой в России в 1998–2000 гг. / Под. ред. Н. Б. Косаревой. М.: ИЭГ, 2007. 200 с.
13. Ostrom E. Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems // The American Economic Review. 2010. № 100. Pp. 641–672. DOI: 10.1257/aer.100.3.641
14. Granberg A. G. Regional development: The experience of Russia and the European Union. M.: Economics, 2017. 400 p.
15. Анимитса Е.Г., Власова Н.Ю. Городская политика: теория, методология, практика. Екатеринбург: изд-е УрО РАН, 2015. 216 с.
1. Shevchenko N.V. The mechanism for the implementation of municipal programs of socio-economic development // Bulletin of Chelyabinsk State University. 2008. № 19. P.59-65.
2. Pedanov B.B. Development of tools for assessing the effectiveness of management of socio-economic development of municipalities: Author's abstract. Diss ... Cand. economy sciences. Krasnodar, 2006. 24 p.
3. Methodical recommendations on the development of a strategy for the socio-economic development of a subject of the Russian Federation, a plan of measures for its implementation, organization of monitoring and control of the implementation of a strategy for socio-economic development of a subject of the Russian Federation [Electronic source] // Ministry of Economic Development of the Russian Federation. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrateg/20160714> (circulation date: 12/20/2018)
4. Federal Law of June 28, 2014 № 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation" // SZ RF. 2014. № 26. Article 3378; 2016. № 26. Art. 3879
5. Ivanova T.B. Methodological aspects of developing programs for the socio-economic development of municipalities. Vestnik SREI REU them. GVPlekhanova. 2010. № 2. P.67-69
6. Guidelines for the development of a program of socio-economic development of municipal education / ed. A.G. Babicha, S.Yu. Naumova. Saratov: PAGS them. P.A. Stolypin, 2008. 191 p.
7. Makovkina S.A. Methodical approaches to the assessment of urban strategic planning [Electronic source] // Municipal economy and management. 2012. № 2. URL: <http://municipal.uapa.ru/en/issue/2012/02/04/> (appeal date: 21.12.2018)
8. Boldyreva R.Yu., Zaporin V.A. Principles of formation of a system of indicators of the results of the implementation of programs for the socio-economic development of municipalities // News of TSU. Economic and legal sciences. 2010. № 1. P.41-48
9. Kozhevina O.V., Syrotenko M.V. The use of a balanced scorecard for the development of programs for the development of municipalities // University Bulletin (IERU REC). 2014. №9. P.43-51.
10. Vizgalov D.V. Methods for evaluating municipal programs. M.: IEG, 2016. 110 p.
11. Khusainova S.V., Bakhvalov S.Yu. A Regional System to Forecast the Social-Economic Development: The Case of the RF Regions // European Research Studies Journal. 2018. Vol. XXI, Iss. 1. Pp.588-601. DOI: 10.17223/18572685/45/17
12. The reform of the urban economy management system in Russia in 1998-2000. / Under. ed. N.B. Kosarevoy. M.: IEG, 2007. 200 p.
13. Ostrom E. Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic systems // The American Economic Review. 2010. № 100. Pp. 641–672. DOI: 10.1257/aer.100.3.641
14. Granberg A.G. Regional development: The experience of Russia and the European Union. M.: Econom-ics, 2017. 400 p.
15. Animitsa E.G., Vlasova N.Yu. Urban politics: theory, methodology, practice. Ekaterinburg: ed. UrO RAN, 2015. 216 p.

Роль местного самоуправления в реализации национальных проектов и задачи его совершенствования

The role of local self-government in the implementation of national projects and the task of its improvement



Муסיнова Нина Николаевна, к.э.н., доцент, доцент
Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации

Nina N. Musinova, Ph.D., Candidate of Economics
Associate Professor of "State and municipal management"
Department at Financial University under the government of the
Russian Federation

Аннотация. В научной статье рассматриваются задачи совершенствования местного самоуправления исходя из его роли в реализации национальных проектов Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления, территориальная организация местного самоуправления.

Annotation. The scientific article deals with the tasks of improving local self-government based on its role in the implementation of national projects of the Russian Federation.

Key words: local government, local issues, powers of local authorities, territorial organization of local self-government.

На площадках Государственной Думы 7–8 февраля 2019 г. прошел съезд Общероссийского конгресса муниципальных образований (далее—ОКМО), одной из задач которого явилось определение роли местного самоуправления (далее—МСУ) в реализации майского (2018 г.) Указа Президента, утвердившего национальные проекты на последующие шесть лет. Достижение стратегической цели нацпроектов—улучшить жизнь каждого человека и каждой российской семьи—возможно только на основе эффективной работы непосредственно в регионах, объединения усилий всех уровней власти и гражданского общества. Органам МСУ при этом отводится объединяющая роль между структурами, инициативными гражданами и ТОС. Несмотря на то, что на сегодняшний день пока отсутствует ясность относительно того, какой механизм и какие ресурсы муниципалитеты смогут задействовать в реализации нацпроектов, все же очевидно, что основные события и мероприятия в рамках нацпроектов будут происходить на местах и значит, органы МСУ должны стать полноценными участниками их реализации.

Безусловно, как одна из форм власти, ее нижний уровень, местная власть призвана проводить в жизнь политику государства на местах», для ее реализации привлекать, изыскивать местные ресурсы. [6] При этом МСУ наделено правом самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения, установленные законодательством. [1]

В этой связи целесообразно рассмотреть информацию о состоянии российского МСУ, представленную в конце 2018 г. Европейским клубом экспертов МСУ в Конгресс местных и региональных властей Совета Европы [8]. В ответах, подготовленных Европейским клубом экспертов МСУ, говорится, что с 2010 г. положение российского МСУ только ухудшилось. В документе утверждается: «Изменения федерального и регионального законодательства в 2014–2017 годах, по сути, завершили огосударствление института МСУ». Субъектам РФ дано право «изымать» у МО полномочия, определять порядок формирования органов МСУ.

Безусловно, по мере происходящих изменений унифицированная система территориальной организации МСУ в России, изначально предусмотренная Законом № 131-ФЗ, стала постепенно размываться и дифференцироваться. [3] В период после его принятия перечень вопросов местного значения по типам МО постоянно корректировался: одни вопросы добавлялись, другие исключались. В сравнении с первоначальной редакцией закона количество вопросов местного значения городского поселения на 01.02.2018 увеличилось с 22 до 39, муниципального района—с 20 до 39, городского округа—с 27 до 44 [2]. При этом рост количества вопросов местного значения сопровождался снижением возможности их самостоятельного выполнения. В таблице 1 представлен пример такой трансформации.

Таблица 1.

Вопросы местного значения МО различных типов в области обращения с твердыми коммунальными отходами [составлено автором]

Тип МО	Статьи Закона № 131-ФЗ/ год	Вопросы местного значения МО в области обращения с твердыми коммунальными отходами
Городское, сельское поселение	п.18 ч.1. ст.14 /2009	Организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора.
	п. 18 ч.1, ст. 14 /2019	Участие в организации деятельности по накоплению (в т. ч. раздельному накоплению) и транспортированию твердых коммунальных отходов.
Муниципальный район	п.14 ч.1. ст.15/2009	Организация утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.
	п.14 ч.1. ст.15/2019	Участие в организации деятельности по накоплению (в т. ч. раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов на территориях соответствующих муниципальных районов.
Городской округ	п. 24 ч.1 ст.16./2009	Организация сбора, вывоза, утилизации и переработки бытовых и промышленных отходов.
	п. 24 ч.1 ст.16 /2019	Участие в организации деятельности по накоплению (в т. ч. раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов.

Как видно из таблицы 1, реальная функциональная деятельность органов МСУ в области обращения с твердыми коммунальными отходами заменена на участие в деятельности, осуществляемой государственными органами исполнительной власти соответствующих субъектов РФ. При этом очевидно, что участие в деятельности может и не предполагать ее финансирования. [4]

Заместитель Председателя Правительства РФ по вопросам строительства и регионального развития В.А. Мутко заявил на съезде ОКМО, что Правительство РФ готово более тщательно проанализировать отношения между муниципалитетами и региональными властями в части обращения с твердыми коммунальными отходами. При этом он согласился, что субъектам РФ действительно даны большие полномочия, касающиеся динамики перехода на новые правила обращения с отходами, относительно ценообразования и др. аспектов работы в этой области [7]. Основные опасения, которые возникают у муниципалитетов, связаны с тем, что функции отбирают, а ответственность по-прежнему остается на уровне МО. [5]

В вышеназванном документе, подготовленном для КМРВ СЕ, [8] отмечается, что субъектам РФ дано право «изымать у поселений полномочия, определять порядок формирования органов МСУ».

Действительно, 131-ФЗ (ч. 4 ст. 15) устанавливает, что органы МСУ отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать с органами МСУ муниципального района соглашения о передаче им части вопросов местного значения и наоборот. Учитывая различные возможности отдельных поселений, эта норма позволяет экономически слабому и дотационному поселению передать часть своих функций муниципальному району (с соответствующим сокращением объема дотаций), а городскому поселению принять на себя ряд функций муниципального района.

Несмотря на некоторую тенденцию в пользу самостоятельного осуществления вопросов местного значения поселениями, реализация данной нормы на практике приводит к тому, что муниципальные районы, используя бедственное финансовое положение большинства сельских поселений, «навязывают» им типовые соглашения. По этим соглашениям у поселений изымается

решение значительной части закрепленных за ними вопросов местного значения без каких-либо финансовых расчетов и указаний на санкции за неисполнение полномочий.

Этот вопрос также рассматривался на Конгрессе. Заявлено, что ОКМО совместно с Минэкономразвития, Комитетом Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и четырнадцатью пилотными регионами проводит масштабный анализ муниципальных полномочий с целью:

добиться соблюдения принципа subsidiarity;

сбалансировать вопросы местного значения, полномочия и финансы МО;

ввести четкие критерии для перераспределения полномочий;

обеспечить учет мнений и предложений муниципального сообщества при принятии любых решений по вопросам МСУ.

Предложения по совершенствованию муниципальных полномочий поступают в Правительство РФ весной 2019 г.

Происходящие процессы переплетаются с процессами укрупнения МО. Этот факт также отмечается в документе, подготовленном для КМРВ СЕ: «легитимировано уничтожение поселенческого уровня МСУ — любые территории теперь могут быть названы городскими округами, даже если там нет городских поселений», — отмечается в документе Европейского клуба. [8]

Основываясь на новом понятии городского округа («один или несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями»), в ряде регионов производились комбинированные преобразования, которые были связаны с объединением всех поселений, входящих в состав муниципального района в одно городское поселение с одновременным наделением его статусом городского округа [2].

Процесс трансформации муниципальных районов в городские округа особо отличилась Московская область. В 2009 г. здесь насчитывалось 378 МО: 36 городских округов, 36 муниципальных районов, а также 114 городских и 192 сельских поселения. В 2012 г. в Московской области из 288 поселений 187 являлись дотационными. В 2014–2018 гг. в результате укрупнения МО поселений стало значительно меньше. Эти преобразования были направлены, в пер-

вую очередь, на централизацию управления регионом, консолидацию ресурсов его МО и уменьшение затрат на содержание муниципальных чиновников. В результате укрупнения МО и сокращения численности местных чиновников в Московской области было сэкономлено 2,1 млрд. руб.

На наш взгляд, создавать городские округа с преимущественно сельским населением неправильно, так как они не в состоянии эффективно выполнять поселенческие и межпоселенческие полномочия без необходимых ресурсов. Вместе с тем, следует эффективно распределять государственные средства, поддерживать промышленное и сельскохозяйственное производство на сельских территориях. Нельзя допускать исчезновения сельских населенных пунктов, а укрупнение не должно быть самоцелью. Малые города, сельские поселения, должны получить импульс для активного развития.

На съезде ОКМО отмечалось, что Госдума рассматривает законопроект о создании муниципальных округов на тех сельских и сельско—городских территориях, где двухуровневое МСУ невозможно по объективным причинам. Необходимо определить эти причины—четко и однозначно—с участием глав сельских поселений и советов МО, поскольку территориальные, а как следствие и организационные преобразования МО должны быть тщательно обдуманы, просчитаны. В скором времени непосредственно в Законе № 131-ФЗ должны появиться механизмы защиты двухуровневой системы. В частности, среди критериев сохранения поселений может стать такой показатель расселения, как соотношение численности жителей района к численности жителей административного центра. Если за пределами административного районного центра проживают не менее двух третей жителей района, то закон может запретить создание муниципального округа.

Эксперты Европейского клуба в отчете, подготовленном для КМРВ СЕ, также подчеркивают, что финансовое положение МСУ ухудшилось: доля официально утвержден-

ных для МСУ налогов (на имущество и землю) составляет 3% и 14,5% от всех доходов, поступления в муниципалитеты НДФЛ снижены с 10% до 2%.

Съезд ОКМО также обратил внимание на необходимость решения этой проблемы: «должна быть ясность: как и какими ресурсами муниципалитеты смогут участвовать в реализации нацпроектов».

Съездом ОКМО предложено создание на региональном уровне механизма учета мнений социального сообщества, введение общественного контроля за реализацией проектов, создание проектных офисов в МО.

Значительная роль отводится муниципалитетам в вовлечении граждан в систему общественного здоровья. Именно поэтому в составе федерального проекта «Укрепление общественного здоровья», который входит в национальный проект «Демография», в качестве одной из задач включена разработка муниципальных программ общественного здоровья. Минздравом России будут разработаны модельные муниципальные программы, которые последовательно, в режиме пилотных проектов должны будут внедряться в МО. Муниципалитеты должны, прежде всего, сформировать систему стимулов для занятий физкультурой и спортом не только в молодежной среде, но и у людей других возрастных групп.

Достижение целей, поставленных в нацпроектах по производительности труда и поддержке занятости, малому и среднему предпринимательству, потребует совместной и системной работы федерального, регионального и муниципального уровней власти. Согласно данным Росстата, доля малого и среднего бизнеса в российской экономике в 2017 году составила 21,9% (в денежном выражении—более 20 трлн. руб.). Для сравнения—доля МСБ в ВВП развитых стран достигает 50–60%. Национальный проект по развитию малого и среднего бизнеса к 2024 г. предусматривает рост вклада этого сектора в экономику до 32,5%.

Литература:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации.» (ред. от 29.12.2017) [Электр. ресурс].— Режим доступа: <https://clck.ru/D7Zdi> (дата обращения: 06.03.2018).
2. Доклад о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2017 г.— начало 2018 г.) [Электр. ресурс].— Режим доступа: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18 (дата обращения 08.01.2019).
3. Зотов В. Б., Мусинова Н. Н. Реформа организации муниципальной власти в России: плюсы и минусы./ Зотов В. Б., Мусинова Н. Н. // Муниципальная академия. 2016. 1. С. 111–116.
4. Мусинова Н. Н. Полномочия и взаимодействие субъектов исполнительной власти города Москвы и органов местного самоуправления в области рационального обращения с отходами/ Мусинова Н. Н. // Вестник университета (Государственный Университет Управления).— 2018.— № 2.— С. 21–26.
5. Сираждинов Р. Ж. Направления повышения эффективности муниципального управления/ Сираждинов Р. Ж. // Муниципальная академия. 2016. № 4. С. 110–114.
6. Система муниципального управления: учебник / коллектив авторов: Зотов В. Б., Бабун Р. В., Кириллова А. Н., Коваленко Е. Г., Мусинова Н. Н. и др.; под ред. В. Б. Зотова; рук. авт. кол. Р. В. Бабун.— 6-е изд. испр. и доп.— Москва: КНОРУС, 2018.— 680 с.— С. 24–25.
7. Представители местных властей опасаются, что муниципалитеты останутся с ответственностью без полномочий. [Электр. ресурс]: <https://regnum.ru/news/polit/2569142.html> (дата обращения 09.02.2019).
8. Эксперты рассказали СЕ об ухудшении ситуации в местном самоуправлении. [Электр. ресурс]: https://www.kommersant.ru/doc/3787650?from=doc_vrez (дата обращения 09.02.2019)

Literature:

1. Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation.” (Ed. December 29, 2017) [Electr. resource].— Access mode: <https://clck.ru/D7Zdi> (access date: 03/06/2018).
2. Report on the state and main directions of development of local self-government in the Russian Federation (data for 2017 — beginning of 2018) [Electr. resource].— Access mode: http://minjust.ru/sites/default/files/monitoring-msu-2018_18 (appeal date 01/08/2019).
3. Zotov V. B., Musinova N. N. The reform of the organization of municipal government in Russia: the pros and cons. / Zotov VB, Musinova NN. // Municipal Academy. 2016. 1. P. 111–116.
4. Musinova N. N. Powers and interaction of subjects of executive power of the city of Moscow and local governments in the field of rational waste management / Musinova N. N. // Bulletin of the University (State University of Management).— 2018.— № 2.— С. 21–26.
5. Sirazhdinov R. Zh. Directions for increasing the effectiveness of municipal administration / Sirazhdinov R. Zh. // Municipal Academy. 2016. No. 4. P. 110–114.
6. The system of municipal management: a textbook / team of authors: Zotov V. B., Babun R. V., Kirillova A. N., Kovalenko E. G., Musinova N. N. and etc.; by ed. V. B. Zotov; hands auth. count R. V. Бабун.— 6th ed. corrected and additional.— Moscow: KNORUS, 2018.— 680 p.— P. 24–25.
7. Representatives of local authorities fear that the municipalities will remain with responsibility without authority. [Elektr. resource]: <https://regnum.ru/news/polit/2569142.html> (appeal date 02/09/2019).
8. Experts told the CE about the deterioration of the situation in local government. [Elektr. resource]: https://www.kommersant.ru/doc/3787650?from=doc_vrez (contact date 02/09/2019)

Влияние конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей на развитие городов России

The impact of the competitiveness of high-tech industries on the development of cities of Russia



Милькина Ирина Владимировна
Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
irina_milkina@bk.ru

Milkina Irene
Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor,
Department of state and municipal governance of
State University of Management (Moscow)
irina_milkina@bk.ru



Лиц Светлана Валерьевна, магистрант ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
slits@list.ru

Lits Svetlana, master student State University of Management (Moscow)
slits@list.ru

Аннотация. Темой работы является выявление характера влияния конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей на развитие городов России. Авторами рассмотрены определения понятий «конкурентоспособность» и «высокотехнологичные отрасли», данные отечественными исследователями. В статье, на основе анализа показателей доли высокотехнологичной продукции на мировом рынке, делается вывод об отставании России от ведущих экономически развитых стран (США, Японии, Германии) в развитии высокотехнологичных отраслей. В статье рассмотрен характер влияния конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей на развитие городов России. При этом указывается, что в настоящее время, данная тема недостаточно изучена и требует отдельного исследования. Авторами сделана попытка осветить отдельные аспекты рассматриваемой темы на примере влияния на развитие российских городов промышленных парков, которые являются площадками для размещения предприятий, относящихся к высокотехнологичным отраслям.

Ключевые слова: высокотехнологичные отрасли, промышленный парк, муниципальные образования.

Annotation. The theme of the work is to identify the nature of the impact of the competitiveness of high-tech industries on the development of Russian cities. The authors considers the definitions of the concepts of "competitiveness" and "high-tech industries" given by domestic researchers. The article, based on the analysis of the share of high-tech products in the world market, concludes that Russia is lagging behind the leading economically developed countries (USA, Japan, Germany) in the development of high-tech industries. The authors considers the nature of the impact of the competitiveness of high-tech industries on the development of Russian cities. At the same time, it is indicated that at present, this topic is not sufficiently studied and requires a separate study. The authors makes an attempt to highlight some aspects of the topic on the example of the impact on the development of Russian cities of industrial parks, which are sites for enterprises belonging to high-tech industries.

Key words: high-tech industries, industrial park, municipalities.

В настоящее время негативные тенденции в политической и экономической сферах диктуют необходимость ускорения темпов развития отечественной экономики, повышения ее конкурентоспособности на мировом рынке. При этом акцент делается на необходимость развития высокотехнологичных отраслей. Повышение конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей рассматривается не только как основа повышения темпов роста отечественной экономики в целом, но и как один из факторов, обеспечивающих развитие российских городов.

Целью данного исследования является выявление характера влияния конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей на развитие городов России. В связи с этим, решаются следующие задачи:

- рассмотреть понятие «конкурентоспособность»;
- определить особенности развития высокотехнологичных отраслей в Российской Федерации;
- выявить, насколько высокотехнологичные отрасли влияют на развитие городов в России.

Рассмотрим подробнее определения понятия «конкурентоспособность», данные отечественными исследователями. С.А. Демин определяет понятие «конкурентоспособность» как показатель, определенный в результате сравнения разнообразных характеристик с конкурентами [2]. А.Ю. Подчуфаров, Р.В. Сеньков определяют конкурентоспособность как интегральную характеристику, которая отражает способность участника конкурентных отношений достигать преимущества на рынке, при этом показатель конкурентоспособности представляет собой отношение обобщенных характеристик качества к затратам на его достижение [3]. А.М. Жердецкая, А.А. Просвирина рассматривают понятие «конкурентоспособность» как совокупность ряда интегральных показателей, характеризующих преимущества перед конкурентами [3].

Таким образом, конкурентоспособность определяет способность участника конкурентных отношений достигать преимущества перед конкурентами, а участниками конкурентных отношений

являются предприятия, организации, индивидуальные предприниматели.

Одним из условий достижения конкурентоспособности [8] является создание продукции или услуг, превосходящих по своим характеристикам аналогичную продукцию конкурентов, или не имеющих аналога на рынке. В современных условиях это достигается посредством применения высоких технологий, а в качестве высокотехнологичных могут рассматриваться целые отрасли.

Рассмотрим подробнее понятие «высокотехнологичные отрасли». А.А. Шполянская рассматривает понятие «высокотехнологичная отрасль» как отрасль, в которой, при создании продукции используются новейшие технологии и осуществляются научные и опытно-конструкторские работы (НИОКР) [10]. Перечень высокотехнологичных отраслей приводится в утвержденных Правительством РФ 31.01.2013 г. «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года». К ним отнесены следующие отрасли:

- авиастроение;
- космическая отрасль;
- атомный энергопромышленный комплекс;
- отрасль судостроения;
- радиоэлектронная промышленность [1].

Развитие указанных отраслей, понимается как одно из приоритетных направлений работы правительства страны. Рассмотрим состояние развития высокотехнологичных отраслей в России в сравнении с крупнейшими экономически развитыми странами. Доля наукоемкой продукции на мировом рынке РФ в сравнении с экономически развитыми государствами по данным Института статистических исследований и экономики знаний ВШЭ, показана на рисунке 1 [5].



Рис. 1. Доля наукоемкой продукции на мировом рынке РФ в сравнении с экономически развитыми государствами (в %)

Как следует из данных, представленных на рисунке 1, в настоящее время наблюдается отставание РФ в развитии высокотехнологичных отраслей [7] по сравнению с ведущими экономически развитыми странами. Таким образом, можно сделать вывод о том, что высокотехнологичные отрасли в России, развиваются недостаточно. На сегодняшний день они не могут составить конкуренцию ведущим странам мира.

Как показывает мировой опыт, развитие экономики, в частности, ее высокотехнологичного сегмента, положительно влияет на показатели социально-экономического развития городов, где располагаются предприятия и организации, производящие высокотехнологичную продукцию или услуги. Это выражается в следующем:

- в росте налоговых отчислений в бюджеты муниципальных образований;
- в сосредоточении вокруг высокотехнологичных предприятий научных и образовательных организаций;
- в создании новых рабочих мест.

Что касается РФ, то в настоящее время, вопрос о влиянии конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей на развитие городов России, исследован недостаточно. Для того чтобы всесторонне исследовать характер влияния конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей на развитие городов России, необходимо:

- выделить города с преобладанием предприятий, производящих высокотехнологичную продукцию;
- проанализировать долю налоговых поступлений в бюджеты муниципальных образований от предприятий, относящихся к высокотехнологичным отраслям;

— проанализировать другие показатели, характеризующие социально-экономическое развитие российских городов, на территории которых, располагаются высокотехнологичные предприятия.

Имеющиеся в распоряжении материалы не позволяют, в настоящее время, осуществить всестороннее исследование данной темы. Поэтому, рассмотрим характер влияния конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей на развитие городов России на основе данных о функционировании индустриальных парков как площадок для сосредоточения высокотехнологичных предприятий.

Б.П. Хижняков определяет понятие «индустриальный парк» как производственный инновационный комплекс, объединенный в рамках единой системы управления, имеющей всю необходимую инфраструктуру. Его резидентам предоставляется возможность осуществления производственной деятельности, получения услуг, в том числе льгот и гарантий, предоставляемых государством [9].

Посредством создания индустриальных парков привлекаются инвестиции, создаются новые рабочие места. Также в регион возвращаются налоги, полученные от деятельности предприятий, работающих на площадке парка. Для муниципалитета создание указанных инвестиционных площадок привлекательно в плане создания дополнительных условий для развития муниципального образования.

Рассмотрим показатели, характеризующие динамику численности индустриальных парков в РФ. Информация о количестве индустриальных парков в РФ за период с 2016 по 2018 гг., показана на рисунке 2 [5].

Как следует из данных, представленных на рисунке 2, в 2017 г. по данным Минпромторга России [5], в стране насчитывается 166 промышленных парков.

По сравнению с 2015 г. их численность возросла в 1,09 раза. За 9 месяцев 2018 г. количество промышленных парков в РФ возросло, по сравнению с 2017 г. в 1,06 раза.

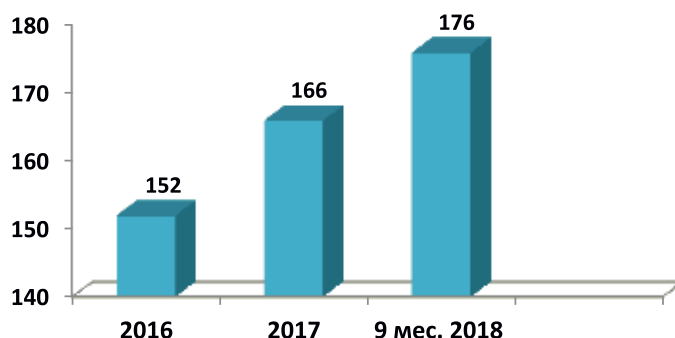


Рис. 2. Информация о количестве промышленных парков в РФ за период с 2016 по 2018 г.г.

Таким образом, наблюдается динамика роста численности промышленных парков, что обусловлено влиянием следующих факторов:

1) привлекательностью для инвесторов;

2) значением для экономического развития муниципальных образований.

Рассмотрим социально-экономический эффект от создания промышленных парков [4, 6], на площадках которых размещаются высокотехнологичные предприятия и их влияние на развитие российских городов на примере г. Новосибирск. В первую очередь, высокотехнологичные предприятия, создавая конкурентоспособную продукцию и продавая ее на внутреннем и зарубежном рынках, получают прибыль и отчисляют в бюджет

городов налоговые отчисления. Динамика налоговых отчислений в бюджет г. Новосибирск от предприятий, относящихся к высокотехнологичному сегменту рынка, размещенных на площадках промышленного парка в сфере биотехнологий и Промышленно-логистического парка, представлена на рисунке 3 [5].

Как следует из данных, представленных на рисунке 3, динамика налоговых отчислений в бюджет г. Новосибирск, получаемых от компаний, относящихся к высокотехнологичным отраслям, за период 2016–2018 гг. имеет тенденцию к росту. Посредством роста налоговых отчислений в городской бюджет, город получает средства на развитие инфраструктуры и городского хозяйства.

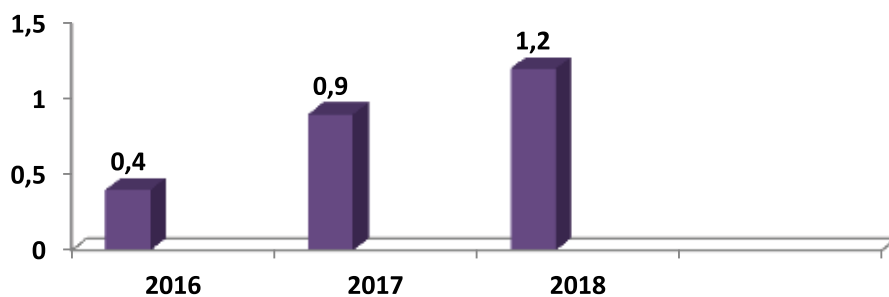


Рис. 3. Динамика налоговых отчислений в бюджет г. Новосибирск от предприятий, относящихся к высокотехнологичному сегменту рынка, размещенных на площадках промышленного парка в сфере биотехнологий и Промышленно-логистического парка (млрд. руб.)

Исходя из данных, представленных на рисунке 3, следует полагать, что анало-

гичная тенденция наблюдается и в других городах Российской Федерации, на тер-

ритории которых размещены предприятия, относящиеся к высокотехнологичным отраслям.

Еще одним фактором влияния высокотехнологичных отраслей на развитие городов в России, является создание новых рабочих мест. Так, за время функционирования индустриального парка в сфере биотехнологий в г. Новосибирск, в период с 2010 по 2017 гг. было вновь создано более восьми тысяч новых рабочих мест [5]. При этом следует учитывать, что создаваемые рабочие места на высокотехнологичных производствах, требуют наличия у работников образования соответствующего уровня и определенных компетенций. Это, в свою очередь, диктует необходимость создания в городах, на территории которых размещены высокотехнологичные предприятия, развитой инфраструктуры, обеспечивающей подготовку и переподготовку кадров для

них, что также оказывает положительное влияние на развитие городов.

Отдельным аспектом рассматриваемой темы является изучение характера влияния высокотехнологичных отраслей на развитие моногородов, созданных, в свое время, вокруг предприятий определенных отраслей (например, оборонного комплекса и атомной промышленности). Конкурентоспособность высокотехнологичных предприятий, размещенных на территории таких городов, является, зачастую, основным фактором, обеспечивающим их развитие. Данный вопрос также требует дальнейшего изучения исследователями.

Таким образом, тема исследования, имеет многоаспектный характер. Рассмотренные данные позволяют сделать вывод о том, что конкурентоспособность высокотехнологичных отраслей, оказывает влияние на развитие российских городов.

Литература:

Literature:

1. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N1663-р (ред. от 14.12.2009) «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации» // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81994/763304598eccd5577559be73b77f8437a00db8be6/.
2. Дёмин С.А. Понятие конкурентоспособности предприятия в современных условиях // Вестник ОмГУ. 2011. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-konkurentosposobnosti-predpriyatiya-v-sovremennyh-usloviyah> (дата обращения: 24.12.2018).
3. Долгова М.В. Современные тенденции развития наукоемких и высокотехнологических отраслей // Фундаментальные исследования. 2014. № 11–4. URL: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=35645> (дата обращения: 24.12.2018).
4. Зотов В.Б. О создании территорий инновационного развития «Москвич» в промышленной зоне «Южный порт» // Экономика мегаполисов и регионов. 2010. № 3. С. 33.
5. Минпромторг России. Сводная статистическая информация геоинформационной системы по индустриальным паркам. URL: https://www.gisip.ru/stats_sum/pdf/ru/ (дата обращения: 18.12.2018).
6. Навроцкий Р.О., Щеглов А.А. Индустриальные парки Российской Федерации: комплексный анализ // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2015. № 4–1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/industrialnye-parki-rossiyskoy-federatsii-kompleksnyy-analiz> (дата обращения: 17.12.2018).
7. Спицын В.В. Оценка результативности развития высокотехнологических отраслей России в сравнении с зарубежными странами // Мир новой экономики. 2014. № 3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-rezultativnosti-razvitiya-vysokotekhnologichnyh-otrasley-rossii-v-sravnении-s-zarubezhnymi-stranami> (дата обращения: 24.12.2018).
8. Татаринов В.В. Стратегический анализ наукоёмких отраслей и факторы развития инновационных технологий // Бизнес-образование в экономике знаний. 2017. № 2 (7). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskiy-analiz-naukoyomkih-otrasley-i-factory-razvitiya-innovatsionnyh-tehnologiy> (дата обращения: 24.12.2018).
9. Хижняков Б.П. Индустриальный парк: понятие, история, законодательные аспекты // Социально-экономические явления и процессы. 2015. № 8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/industrialnyy-park-ponyatie-istoriya-zakonodatelnye-aspekty> (дата обращения: 17.12.2018).
10. Шполянская А.А. Высокотехнологические отрасли: определение и условия развития // Молодой ученый. 2015. № 22. URL <https://moluch.ru/archive/102/22775/> (дата обращения: 24.12.2018).
1. The decree of the RF Government from 17.11.2008 N1663-R (edition of 14.12.2009) "On approval of main directions of activities of the government of the Russian Federation for the period till 2012 and the list of projects for their realizatsii" // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81994/763304598eccd5577559be73b77f8437a00db8be6/.
2. Demin, S.A. the Concept of competitiveness of the enterprise in modern conditions // Bulletin of Omsk state University. 2011. No.3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/ponyatie-konkurentosposobnosti-predpriyatiya-v-sovremennyh-usloviyah> (date accessed: 24.12.2018).
3. Dolgova M.V. Modern trends in the development of high-tech industries // basic research. 2014. No. 11–4. URL: <http://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=35645> (date accessed: 24.12.2018).
4. Zotov V.B. Creation of territories of innovative development "Moscvich" in the industrial zone "South port" // Economy of megacities and regions. 2010. No. 3. P. 33.
5. The Ministry Of Industry And Trade. Summary statistical information of the geographic information system for industrial parks. URL: https://www.gisip.EN/stats_sum/pdf/EN/ (accessed: 18.12.2018).
6. Nawrocki R.A., Shcheglov A.A. The Industrial parks of the Russian Federation: a comprehensive analysis // Izvestiya tulgu. Economic and legal Sciences. 2015. No.4–1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/industrialnye-parki-rossiyskoy-federatsii-kompleksnyy-analiz> (date accessed: 17.12.2018).
7. Spitsyn V.V. Evaluation of the effectiveness of the development of high-tech industries in Russia in comparison with foreign countries // World of the new economy. 2014. No.3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-rezultativnosti-razvitiya-vysokotekhnologichnyh-otrasley-rossii-v-sravnении-s-zarubezhnymi-stranami> (date accessed: 24.12.2018).
8. Tatarinov V.V. Strategic analysis of science-intensive industries and factors of development of innovative technologies. Business education in the knowledge economy. 2017. No. 2 (7). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/strategicheskiy-analiz-naukoyomkih-otrasley-i-factory-razvitiya-innovatsionnyh-tehnologiy> (date of application: 24.12.2018).
9. Khizhnyakov B.P. The Industrial Park: concept, history, legislative aspects, Socio-economic phenomena and processes. 2015. No. 8. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/industrialnyy-park-ponyatie-istoriya-zakonodatelnye-aspekty> (date accessed: 17.12.2018).
10. Shpolyanskaya A.A. High-Tech industries: definition and conditions of development. 2015. No. 22. URL <https://moluch.ru/archive/102/22775/> (accessed: 24.12.2018).

О СОЗДАНИИ ТЕРРИТОРИЙ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ «МОСКВИЧ» В ПРОМЫШЛЕННОЙ ЗОНЕ «ЮЖНЫЙ ПОРТ»

Проектный офис как развитие системы управления региональными программами

Project office as the development of the system of management of regional programmes



Лялин Алексей Михайлович, доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой «Управления проектом» ФГБОУ ВО Государственного университета управления, Москва, Россия.
kaf_up@guu.ru

Lyalin Aleksey M., doctor of Economics, Professor, head of Department " project Management» Of the State University of management, Moscow, Russia



Еремина Татьяна Николаевна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Управления проектом» ФГБОУ ВО Государственного университета управления, Москва, Россия.
tneremina@yandex.ru

Eremina Tatyana N., candidate of economic Sciences, associate Professor, associate Professor of project Management Department, STATE University of Management, Moscow, Russia



Зозуля Антон Валериевич, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Управления проектом» ФГБОУ ВО Государственного университета управления, Москва, Россия.
zozula2004@mail.ru

Zozulya Anton V., candidate of economic Sciences, associate Professor, associate Professor of project Management Department, STATE University of Management, Moscow, Russia

Аннотация. Статья посвящена исследованию внедрения проектного подхода в сфере управления региональными проектами и программами. Предлагается создание проектных офисов, как развитие системы управления на региональном уровне. Внедрение проектных офисов в управлении госпрограммами позволит решать ключевую проблему реализации — низкая эффективность при огромных бюджетных вложениях. Переход к проектно-ориентированной модели управления государственными региональными программами сталкивается с серьезными препятствиями, в частности, отсутствие опыта использования методов проектного управления. Рассмотрен опыт внедрения проектных офисов при реализации госпрограмм и приоритетных проектов органами государственной власти субъектов РФ.

Ключевые слова: структура управления, проектное управление, региональные программы, приоритетный проект, проектный офис.

Abstract. The article is devoted to the study of the project approach implementation in the field of regional projects and programs management. It is proposed to create project offices as the development of the management system at the regional level. The introduction of project offices in the management of state programs will solve the key problem of implementation — low efficiency with huge budget investments.

The transition to a project-oriented model of management of state regional programs faces serious obstacles, in particular, the lack of experience in the use of project management methods.

The experience of implementation of project offices in the implementation of state programs and priority projects by public authorities of the Russian Federation.

Keywords: management Structure, project management, regional programs, priority project, project office.

Эффективность управления является краеугольным камнем развития как экономики, так и социальных сфер жизни российского общества. Неоднократно, и в выступлениях лидеров страны, и в публикациях ведущих ученых-экономистов подчеркивалась необходимость значительно повысить уровень управляемости во всех сферах жизнедеятельности человека. Сложившаяся структура управления народным хозяйством во многом позволяет решать текущие, часто повторяющиеся, серийные задачи, однако инициация новых идей, широкое развитие среднего и малого бизнеса, стартапов во многом тормозится неповоротливостью, бюрократией, сверхнормированностью существующих систем управления. Не случайно все больший вес приобретает такая форма управления организации — как проектное управление [9].

Курс на широкое применение проектного управления декларировался президентом РФ В.В. Путиным на XX-ом Петербургском международном экономическом форуме, где было объявлено о создании Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Вышеназванный Совет планировался как центр поиска решений по структурным преобразованиям управления экономикой и социальной сферой страны. Эта структура управления и призвана во многом определять ключевые параметры по формированию государственных проектов и программ. Как видно из решений Совета, даже на государственном уровне наметился переход к проектному управлению, как одному из инструментов системы стратегического развития.

Первым результатом работы Совета явилось утверждение 11 приоритетных стратегических направлений развития страны. Рекомендации Совета о внедрении методов проектного управления способствовали их применению в организации работы по реализации приоритетных проектов и программ на региональном и муниципальном уровнях.

Для формирования методического обеспечения приоритетных проектов было утверждено Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [1], что позволило исполь-

зовать оптимальные формы и методики проектного подхода в государственном управлении субъектов РФ для обеспечения эффективного управления государственными программами на региональном уровне.

На современное успешное управление государственными региональными программами существенно влияет целый ряд барьеров, основная часть из которых связана с организационными и управленческими вопросами [6]. К сожалению, создаваемые организационные структуры являются хоть и значительной, но все-таки трансформацией старых форм. Во-первых, они во многом не отвечают требованиям теории проектного управления, продолжая сохранять свою отраслевую нацеленность. Во-вторых, сильно выражена историческая предопределенность существующей организационной структуры исполнительной власти региональных органов. В-третьих, отраслевая направленность на данном этапе внедрения принципов, отдельных методов и элементов проектного управления не позволяет оперативно принимать управленческие решения на региональном и муниципальном уровнях, продолжая превалировать на завершающем этапе выбора.

Особо хочется подчеркнуть еще одну рекомендацию Совета о формировании проектных офисов как важнейших элементов в сфере управления. Использование данной структуры позволит решать основные проблемы в управлении реализацией крупных инвестиционных проектов, госпрограммам различных уровней и направлений. Будет решена ключевая проблема, которая заключается в низкой эффективности при огромных бюджетных вложениях. В отличие от существующих и широко распространенных сейчас бизнес-центров, проектные офисы должны работать по единой методике. В основе методического обеспечения должны лежать основные принципы российской и европейской наук управления проектом.

Декларирование необходимости внедрения методов проектного управления далеко не всегда ведет к применению теории проектного управления на практике. Авторами предлагается обособить цели и задачи проектных офисов в са-

мостоятельные, может быть государственно-частные структуры, делегируя им функции реализации проектов. При этом именно в этих структурах должна проходить концентрация не только финансовых и материальных ресурсов, но и интеллектуального потенциала. Перспективной видится возможность широкого маневра ресурсов между проектами, реализуемыми в рамках проектного офиса.

На эффективность управления при реализации госпрограмм на региональном уровне оказывают отрицательное влияние слабые межведомственные взаимодействия и координация. Это приводит к сложности расстановки приоритетов, определения целей и возможности прогнозов результатов и обоснования ресурсов для достижения уникальных целей приоритетных проектов. На практике это обуславливает дублирование одних и тех же процессов в ряде региональных программ при различных планируемых результатах.

На современном этапе еще одним решением проблемы качества управления государственными региональными программами видится во внедрении проектного управления при осуществлении данных программ на принципах государственно-частного партнерства. Предлагаемой основой государственно-частного партнерства является распоряжение Правительства РФ (2013), где была представлена Программа повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами [2].

Авторами рассматривается перспективная форма государственно-частного партнерства, которая будет представлена специальными проектными контрактами, предусматривающими взаимную ответственность органов государственной власти и представителей частного бизнеса за реализацию приоритетных проектов и программ на региональном и муниципальном уровнях с применением методов проектного управления, в т.ч. и организация проектных офисов для прозрачности и эффективной реализации приоритетных проектов и программ.

Преимуществом в допуске к приоритетным проектам и программам должны пользоваться представители организаций малого и среднего бизнеса с полной от-

ветственностью их учредителей за реализацию данных программ.

Но если проектное управление является понятным для представителей частного бизнеса, т.к. термин «проектный офис» пришел из бизнес-среды, то для органов власти это новая форма управления. Для реализации проекта любой сложности требуется команда специалистов, заинтересованных в достижении оригинальной цели. При реализации государственных региональных программ задействованы, как правило, сразу несколько министерств. Именно для того чтобы обеспечить взаимодействие между ведомствами, необходимо создать единую команду. В руководящие органы проектных офисов должны входить работники из различных органов исполнительной власти для решения проблемы межотраслевого взаимодействия. Это позволит решить задачу с координацией усилий сразу по нескольким ведомствам. Предлагаемая модель управления позволит организовать эффективную систему правового, технического, технологического, экологического, ресурсного, материального, кадрового обеспечения при реализации приоритетных проектов и программ. Проектный офис предоставит возможность оперативного управления на всех стадиях осуществления приоритетного проекта государственной региональной программы, рационально распределяя материальные, финансовые и человеческие ресурсы.

Для того чтобы местное самоуправление успешно достигало поставленных целей, органы местного самоуправления должны так организовать свою работу, чтобы она была эффективной результативной [7]. Однако переход к проектно-ориентированной модели управления государственными региональными программами сталкивается с серьезными препятствиями. Из главных можно выделить — отсутствие опыта использования методов проектного управления при реализации данных программ и приоритетных проектов органами государственной власти субъектов РФ.

Практика внедрения основ, методов, принципов проектного управления при реализации государственных региональных программ в ряде российских регионов началась еще в 2010–2011 годах. На-

пример, в Белгородской области (2010) разработанное Положение об управлении проектами в органах исполнительной власти [3] позволило определить регламентацию внедрения методов управления проектами. Данное положение повысило прозрачность и эффективность деятельности представителей региональных структур управления, направленной на реализацию стратегии развития социальной, экономической, информационной сфер региона. Все проекты в рамках государственных региональных программ классифицировались на ведомственные, областные и муниципальные.

Опыт создания координирующих структур реализации проектов далеко не всегда отвечает принципам теории проектного управления. К сожалению, зачастую в них входят только представители структур органов исполнительной власти области или местной администрации, прошедшие обучение основам проектной деятельности, взамен создания команд проектов. Авторами рекомендуется включить в структуру реализации проекта специалистов-практиков, обладающих компетенциями в области проектного управления. Например, в Белгородской области (2010) осуществление межведомственного взаимодействия делегировалось куратору проекта, который был назначен координирующей структурой. В Астраханской области (2011) проектный офис был внедрен как координирующий орган управления государственными региональными программами и проектами.

В Красноярском крае (2005) сформированный местный офис использовал в своей работе утвержденный Стандарт о проектном офисе. В данном документе нашли отражение определенные специфические функции и цели, которые соответствуют основам проектного управления [8]. Используя Стандарт была разработана и предложена организационная структура местного офиса. Также согласно этому документу проектные офисы могли создаваться в форме аутсорсинга, госучреждения, временной рабочей группы.

В Республике Башкортостан (2011) нашел отражение опыт управления государственными региональными программами и проектами, основанный на внедрении проектных офисов. Предло-

женные структуры осуществляли оперативное управление комплексной программой развития Зауралья.

В Белгородской области (2012), утвержденный Регламент администрирования проектов, позволил проектные офисы сформировать на двух уровнях:

- 1-й уровень, который отображен как проектный офис государственного органа;
- 2-й уровень, как областной проектный офис.

И в данном примере не все отвечает принципам теории проектного управления, т.к. функции оперативного управления возлагались не на команду проектного офиса, а на департамент внутренней и кадровой политики области.

В Москве (2011) разработанная первоначально государственная региональная программа «Информационный город» [4] тоже планировалась с использованием методов проектного управления. Здесь основные функции проектного офиса возлагались на координирующую структуру — дирекция программы. Предложенная координирующая структура задачу оперативного управления программой осуществляет с выделением дополнительных подпрограмм и остается актуальной. В региональной программе «Информационного города» были разработаны четыре подпрограммы, которые развивали информационные технологии, интеллектуальные системы управления городом, средства массовой информации и рекламы.

За пять лет, отведенных на реализацию государственной региональной программы «Информационный город» (2012–2016) [4], было выделено 329 млрд. рублей. При использовании методов проектного управления можно было бы добиться планируемых результатов программы и обосновать расходования бюджетных денег, а не устранять обнародованные итоги экспертизы контрольно-счетной палаты (КСП) Москвы, внося изменения по ряду принципиальных нарушений и недостатков проекта программы. Департамент информационных технологий города Москвы пытается решать локальные задачи при реализации данной программы, согласовывая свои взгляды с другими ведомствами. Все это затягивает работу

по реализации проекта, а сроки соответственно отодвигаются. Финансирование подпрограмм возрастает. Внедрение проектного офиса позволило бы организовать качественное взаимодействие между министерствами, ведомствами, департаментами и т.д. Время на согласование между данными структурами уменьшилось бы в разы, что способствовало более эффективному управлению реализацией госпрограммы.

В региональных органах власти Урала и Западной Сибири также открываются проектные офисы [5, 9]. Ожидаемые результаты от работы регионального проектного офиса—неотягощенное межведомственное взаимодействие, одновременное исполнение всех стратегических задач региона как между собой, так и с общефедеральной направленностью [10]. Новые возможности формата предполагают совместную работу представителей нескольких профильных министерств и ведомств, позволит сосредоточиться на достижение результатов по приоритетным проектам и программам, в частности, снизить неопределенность, затраты на планирование и риски, способствовать росту доходов при принятии управленческих решений.

В Свердловской области уже подготовили необходимые организационно-правовые основы для внедрения новых форм взаимодействия с бизнес-структурами. Открыты ведомственные проектные офисы, которые координируются департаментом управления проектами губернатора и правительства области, в рамках регионального проектного офиса. Все

основные функции обеспечения проектной деятельности представлены межведомственной координацией, ведением контроля, организационно-методическими мероприятиями. Первый результат—разработка восьми паспортов проектов по созданию благоприятной среды для организации малого бизнеса, развития международной кооперации и экспорта, сфер экологии, ЖКХ и другие.

Анализируя вышеизложенное, используя наработанный положительный опыт, можно в каждом субъекте РФ внедрить проектные офисы, используя особенности, тенденции и традиции организаций, занимающихся разработкой программ на региональном уровне. Изучение, внедрение, апробирование лучших отечественных и зарубежных практик моделирования методов проектного управления в деятельность государственных региональных структур, что должно будет органично выстроиться в систему организации проектной деятельности в масштабе всей страны.

В Государственном университете управления для дальнейшего эффективного использования инструментов проектного подхода при реализации госпрограмм авторами ведутся работы по созданию методики организации региональных проектных офисов. Проводятся разработки моделей компетенций, обучения и образовательных программ, которые позволят сформулировать компетенции участников проектной деятельности в региональных, а далее и в федеральных органах власти.

Библиографический список:

References:

1. Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (ред. от 03.10.2018)». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/ (дата обращения: 11.10.2018).
2. Распоряжение Правительства РФ от 30 декабря 2013 г. N2593-р «Об утверждении Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года». — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156759/ (дата обращения: 11.10.2018).
3. Постановление Правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. N202-пп «Об утверждении Положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области, а также подведомственных им учреждениях, предприятиях и организациях (ред. от 16.04.2018)». Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/424080691> (дата обращения: 11.10.2018).
4. Постановление Правительства Москвы от 28.03.2017 № 140-ПП «О внесении изменения в постановление Правительства Москвы от 9 августа 2011 г. № 349-ПП» Государственная программа города Москвы «Информационный город». — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=MLAW; n=177703#08695767030896213> (дата обращения: 11.10.2018).
5. Еремина Т. Н. Управление государственными программами развития «зеленой» экономики. / Т. Н. Еремина // Материалы 22-й Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления-2017» — М.: ГУУ, 2017. — С. 216–221.
6. Зозуля А. В., Зозуля П. В. Устойчивое развитие: учебное пособие / А. В. Зозуля, П. В. Зозуля // М.: Издательский дом ГУУ, 2013. — 97 с.
7. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (Проблемный обзор и рекомендации) / В. Б. Зотов // Научные труды Вольного экономического общества России. — М.: Издательство Общероссийская общественная организация «Вольное экономическое общество России», 2018. — 412–421.
8. Ким Р. Н. Организационный инструментарий проектного управления: учебное пособие. / Р. Н. Ким, С. М. Сычева, Т. Ф. Чернова. — М.: Издательский дом ГУУ, 2017. — 91 с.
9. Разу М. Л. Управление проектом. Основы проектного управления: учебник / М. Л. Разу, А. М. Лялин и др. — М.: Кнорус, 2018. — 760 с.
10. Экономическая география: учебник и практикум для академического бакалавриата / под общ. ред. Я. Д. Вишнякова. — М.: Издательство «Юрайт», 2017. — 594 с.

1. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15 oktyabrya 2016 g. № 1050 «Polozhenie ob organizacii proektnoj deyatel'nosti v Pravitel'stve Rossijskoj Federacii (s izmeneniyami na 03.10.2018 goda)» [Resolution of the government of the Russian Federation of October 15, 2016 № 1050 "Regulations on the organization of project activities in the Government of the Russian Federation (edition of 03.10.2018)". Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/ (accessed 11.10.2018).
2. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 30 dekabrya 2013 g. N2593-r «Ob utverzhenii Programmy` povy'sheniya e'ffektivnosti upravleniya obshhestvenny`mi (gosudarstvenny`mi i municipal'ny`mi) finansami na period do 2018 goda» [Order of the Government of the Russian Federation of December 30, 2013 N2593-p "about the approval of the program of increase of efficiency of management of public (state and municipal) Finance for the period till 2018"]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_156759/ (accessed 11.10.2018).
3. Postanovlenie Pravitel'stva Belgorodskoj oblasti ot 31 maya 2010 g. N202-pp «Ob utverzhenii Polozheniya ob upravlenii proektami v organax ispolnitel'noj vlasti i gosudarstvenny`x organax Belgorodskoj oblasti, a takzhe podvedomstvenny`x im uchrezhdeniyax, predpriyatiyax i organizaciyax (s izmeneniyami na 16.04.2018 goda)» [The order of the Government of the Belgorod region of may 31, 2010 N202-PP "about the statement of Regulations on project management in Executive authorities and public authorities of the Belgorod region, and also organizations subordinated to them, the enterprises and the organizations (edition of 16.04.2018)". Available at: <http://docs.cntd.ru/document/424080691> (accessed 11.10.2018).
4. Postanovlenie Pravitel'stva Moskvy` ot 28.03.2017 № 140-PP «O vnesenii izmeneniya v postanovlenie Pravitel'stva Moskvy` ot 9 avgusta 2011 g. № 349-PP» Gosudarstvennaya programma goroda Moskvy` «Informacionny`j gorod» [Resolution of the government of Moscow of 28.03.2017 No. 140-PP "on amendments to the decree of the Government of Moscow of August 9, 2011 No. 349-PP" state program of the city of Moscow "Information city"]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=MLAW; n=177703#08695767030896213> (accessed 11.10.2018).
5. Eremina T. N. Upravlenie gosudarstvenny`mi programmami razvitiya «zelenoj» e'konomiki [Management of state programs of "green" economy development]. / Materialy` 22-j Mezhdunarodnoj nauchno-prakticheskoj konferencii «Aktual'ny`e problemy` upravleniya-2017» [Materials of the 22nd International scientific-practical conference "Actual problems of management-2017"]. Moscow: SUM, 2017. Pp. 216–221.
6. Zozulya A. V., Zozulya P. V. Uстойчивое развитие: учебное пособие [Sustainable development: textbook] / Moscow: publishing house of the SUM, 2013. 97 p.
7. Zotov V. B. Strategicheskoe planirovanie v sisteme mestnogo samoupravleniya (Problemyj obzor i rekomendacii) [Strategic planning in the system of local self-government (review and recommendations)] / V. B. Zotov // Nauchnye trudy Vol'nogo ehkonomicheskogo obshchestva Rossii. — М.: Obshcherossiyskaya obshchestvennaya organizaciya «Vol'noe ehkonomicheskoe obshchestvo Rossii», 2018. — 412–421.
8. Kim R. N. Organizacionny`j instrumentarij proektnogo upravleniya: учебное пособие [Organizational tools of project management: textbook]. / R. N. Kim, S. M. Sy`cheva, T. F. Chernova. Moscow: publishing house of the SUM, 2017. 91 p.
9. Razu M. L. Upravlenie proektom. Osnovy` proektnogo upravleniya: учебник [Managing project. Project management basics: textbook]. / M. L. Razu, A. M. Lyalin and others. Moscow: Knorus, 2018. 760 p.
10. E'konomicheskaya geografiya: учебник i praktikum dlya akademicheskogo bakalavriata [Economic geography: the tutorial and workshop for undergraduate academic] / under the General edit. of Ya. D. Vishnyakova. Moscow: «Yurajt», 2017. 594 p.

Характеристика партнерства власти и бизнеса в реализации национальных проектов, направленных на устойчивое развитие территорий Российской Федерации

Characteristics of the partnership between power and business in the implementation of national projects aimed at the sustainable development of the territories of the Russian Federation



Чахкиев Г.Г., доцент Департамента корпоративных финансов и корпоративного управления ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
gelani1950@mail.ru

Chakhkiev Gennadiy Gennadievich associate Professor of the Department of corporate Finance and corporate governance AT the Financial University under the Government of the Russian Federation»



Гогия Саид Тамазович, магистрант «Государственное управление и финансовый контроль» ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
sgogiya@inbox.ru

Gogia Said Tamazovich, Master student of the faculty "Public Administration and Financial Control" of the Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education "Financial University under the Government of the Russian Federation"



Шулумба Валерия Милоровна, магистрант факультета «Государственное управление и финансовый контроль», ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Shulumba Valeria Milorovna, Master student of the faculty "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 показано влияние партнерских отношений власти и предпринимательства на устойчивое развитие территорий. В работе проводится анализ партнерства власти и бизнеса в рамках национальных проектов, в частности рассматривается его практика на примере проекта «Экология» в Челябинской области, проекта «Цифровая экономика» в Новосибирской области.

Ключевые слова: партнерство, бизнес, государство, устойчивое развитие региона, национальный проект

Annotation. The article shows the influence of partnership relations between power and entrepreneurship on the sustainable development of territories. The work analyzes the partnership of power and business in the framework of national projects, in particular, its practice is considered on the example of the project "Ecology" in the Chelyabinsk region, the project "Digital economy" in the Novosibirsk region.

Keywords: partnership, business, state, sustainable development of the region, national project

Устойчивость региона включают в себя показатели сбалансированного развития всех общественных систем, большое значение из которых имеет динамика системы окружающей среды¹. Усилия властных структур и бизнеса в этой связи должны быть направлены не только на рост традиционных экономических показателей: ВРП, благосостояния, инвестиций, но и на снижение угроз и рисков, связанных с глобальными вызовами современности—изменение климата, истощение природных ресурсов, нарушение водного баланса, загрязнение окружающей среды(см. рис 1)².

ботке национального проекта «Экология» В связи с участившимися жалобами граждан в ходе прямых линий с Президентом Российской Федерации глава Минприроды дал поручение Росприроднадзору определить перечень всех выявленных на начало 2018 года несанкционированных свалок в границах городов, ликвидация которых будет осуществляться в рамках нацпроекта «Экология». Надзорной службе дано поручение обеспечить еженедельный мониторинг и информирование о ходе формирования комплексных планов мероприятий по минимизации выбросов загрязняющих веществ в 12 промышленных городах Рос-

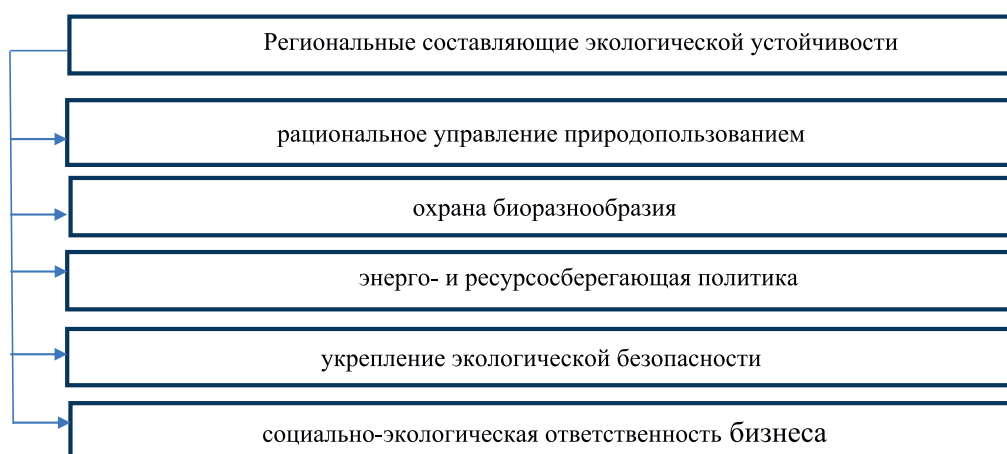


Рис 1. Региональные составляющие экологической устойчивости

Устойчивым темпам регионального развития должны способствовать новые приоритетные направления главы государства, обозначенные в майском указе 2018 года В. Путиным³. Согласно поручениям Президента Российской Федерации профильные министры формируют рабочие группы по разработке национальных проектов. В частности Министр природных ресурсов и экологии РФ поставил задачу подотчетным структурным подразделениям ведомства и подведомственным федеральным агентствам и службам приступить к разра-

ботке. Сейчас эта работа по отдельным регионам выходит на завершающую стадию. Также в программе первоочередных мероприятий Министр природных ресурсов и экологии РФ потребовал организовать на постоянной основе мероприятия по очистке от мусора берегов и прибрежных акваторий крупнейших российских рек, а также озёр Байкал, Телецкое, Ладожское, Онежское в том числе за счет привлечения волонтерских общественных организаций.

Импульсы, направленные на решение проблем экологии, идущие тот федерального центра нацелены не только на ликвидацию всех выявленных на 1 января 2018 года несанкционированных свалок в границах городов, но и на концентрацию усилий для кардинального снижения параметров загрязнения атмосферного воздуха на крупных промышленных территориях; устранение проблем качества питьевой воды для граждан всех без исключения ре-

¹ Paptsov A. G., Lebedev N. A., Butova T. V. Methods of activation of development of regional economy in the context of economic system modernization// Espacios. 2017. Т. 38. № 57. С. 29

² См. более подробно Бутова Т. В., Ерхов М. В. Власть и бизнес в современном обществе. Москва, 2007

³ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года

гионов Российской Федерации, в том числе для населённых пунктов, не оснащёнными современными системами централизованного водоснабжения⁴.

На выполнение заявленных целей национального проекта «Экология» до 2024 года в России планируется выделить более 4 трлн. рублей, часть из которых—727 млрд. рублей будет предоставлено из федерального бюджета, еще 81 млрд. рублей—из региональных бюджетов, и 3,2 трлн. рублей—из внебюджетных источников (прежде всего промышленных предприятий). Кроме того, большие надежды возлагаются на инвестиционные проекты ГЧП и концессионных соглашений (одна из целей проекта—создание в России принципиально новой отрасли по переработке отходов). Согласно проекту к 2024 году в России надлежит создать современную инфраструктуру, обеспечивающую безопасное обращение с отходами первого и второго классов опасности⁵.

Для решения этой проблемы привлекают государственную корпорацию Росатом, которая активно работает в экологическом направлении. Речь, прежде всего, идет о системном подходе к обеспечению ядерной и радиационной безопасности в РФ путем решения первоочередных проблем так называемого ядерного наследия и создания объектов инфраструктуры по обращению с отработавшим ядерным топливом и радиоактивными отходами, необходимой для перевода объектов ядерного наследия в безопасное состояние с их последующей ликвидацией. Следует упомянуть, что Росатом и создавался как уникальная, единственная в мире корпорация, включающая в себя весь ядерный цикл—от добычи урана до утилизации ядерных отходов⁶. Лишним подтверждением востребованности корпорации является ее главенствующее участие в нацпроекте «Экология» в качестве одного из операторов. Второй важный момент—хороший опыт работы с частным бизнесом, с другими госу-

дарственными компаниями. На реализацию части нацпроекта, связанной с обращением с опасными отходами, выделено 36 млрд. рублей. Из них государственное финансирование в размере 48%. Остальные—средства Росатома и инвестиционные вложения бизнеса. Росатом рассчитывает на помощь Российского фонда прямых инвестиций (РФПИ) в поисках соинвесторов⁷.

Федеральный центр ориентирует представителей региональной власти на выработку предложений, которые будут способствовать привлечению к этим процессам представителей бизнес-структур⁸. Так, в Челябинской области в мае 2018 года был начат экологический эксперимент, согласно которому будет осуществлено квотирование выбросов.

Ранее, 29 марта 2018 года на тридцать втором заседании Законодательного Собрания Челябинской области, для стимулирования активности участия регионального бизнеса в природоохранных мероприятиях депутаты приняли поправки в ст. 5 закона Челябинской области «О налоге на имущество организаций». Изменения в законе направлены на снижение негативного воздействия крупных промышленных предприятий на окружающую среду. Важно подчеркнуть, что законопроект не подлежит процедуре проведения оценки регулирующего воздействия, поскольку не устанавливает новые и не изменяет ранее предусмотренные законодательством обязанности для субъектов предпринимательской деятельности. Также законопроект не устанавливает и не отменяет ранее предусмотренную ответ-

⁷ См. официальный портал Госкорпорации Росатом—Представители Госкорпорации «Росатом» и ФГУП «РосРАО» вошли в Межведомственную рабочую группу Минприроды России по вопросам подготовки национального проекта «Экология» — Источник — Пресс-служба ФГУП «РосРАО» — <http://www.rosatom.ru/journalist/news/predstaviteli-rosatoma-i-rosrao-voshli-v-mezhvedomstvennuyu-rabochuyu-gruppu-minprirody-rf-povopros/>

⁸ Чернов В. А. Противоречия финансовой политики устойчивого развития страны и человеческий капитал // Современные технологии управления. 2017. № 5 (77). URL: <http://sovman.ru/article/7703/>; Зотов В. Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления и права Сборник научных статей V международной научно-практической конференции «Управленческие науки в современном мире». Под ред. С. Е. Прокофьева [и др.]. 2018. С. 58–62; Братарчук Т. В. Анализ предоставления государственной поддержки субъектам малого бизнеса Московской области // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 78

⁴ Приказ Минприроды России от 14.06.2018 № 261 «Об утверждении формы отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля»

⁵ См. более подробно Минприроды России: О предложениях в национальный проект «Экология» — <http://ecopomy.udmurt.ru>

⁶ Цыгалов Ю. М., Бутова Т. В., Ординарцев И. И. Эффективность государственных корпораций в развитии депрессивных регионов // Управленческое консультирование. 2017. № 10 (106). С. 46–58

ственность за нарушение региональных законов и постановлений законодательного собрания, касающихся осуществления предпринимательской деятельности. Функции уполномоченного органа переданы от Минэкологии в адрес Минэкономразвития в рамках механизма, разработанного при участии министерств и представителей промышленных предприятий. Данная мера была предпринята для того, чтобы организации региона в кратчайшие сроки могли заключать соглашения по осуществлению экологических мероприятий и воспользовались преимуществом применения налогового вычета в части налогообложения движимого имущества. По мнению региональных властей, указанная мера должна стимулировать представителей территориальной промышленности заниматься природоохранной деятельностью системно, на постоянной основе.

Резюмируя представленное выше, можно заключить, что принятые итоговые поправки в закон «О налоге на имущество организаций», дают право освобождения от уплаты налога на движимое имущество:

— для организаций, осуществляющих на территории Челябинской области мероприятия по снижению негативного воздействия на окружающую среду (природоохранные мероприятия).

— для лизинговых компаний, в отношении движимого имущества, переданного по договорам лизинга субъектам малого и среднего предпринимательства;

Также пониженный коэффициент налоговой ставки предусматривается для организаций, осуществляющих деятельность в сфере железнодорожных междугородних и международных пассажирских и грузовых перевозок.

Кроме того, в регионе четко определены понятия природоохранных мероприятий, к числу которых отнесены: сокращение выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух и воду, термическая обработка и очистка газов перед выбросами, обезвреживание отходов производств, улучшение режимов сжигания топлива, улавливание и утилизацию загрязняющих веществ, и другие мероприятия.

Как утверждают многие эксперты, устойчивое развитие экономической, социальной, экологической сфер зиждется на требованиях необходимой и достаточной информационной открытости всех

без исключения заинтересованных сторон и субъектов—общества, государства, предпринимательства. Другими словами информационная открытость выступает главным атрибутом модели устойчивого развития, так как позволяет устранить серые схемы взаимодействия субъектов посредством постоянного обнародования данных о своей деятельности. Благодаря продуманной информационной политике формируется отклик населения к инициативам власти и бизнеса, объясняются те или иные решения по вложению инвестиционных ресурсов в различные проекты и программы⁹.

В рамках исполнения Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года государство планирует инвестировать в общей сложности 2 трлн. рублей в развитие цифрового пространства на территории России. Правительство Российской Федерации реализует нацпроект «Цифровая экономика Российской Федерации», согласно которому к 2024 году 97% домашних хозяйств страны будут иметь доступ к широкополосному интернету (100 Мбит/с). Во всех городах с населением более 1 млн. человек должно быть обеспечено устойчивое покрытие сетей беспроводной связи пятого поколения (5G). В России появятся 10 цифровых платформ для основных отраслей экономики, вузы будут выпускать более 120 тыс. IT-специалистов в год. Планируется, что к 2024 году доля иностранного софта и оборудования в закупках госорганов должна снизиться до 10 и 50% соответственно. Общая стоимость программы составляет 1 трлн. рублей. Утверждается, что Россия сегодня занимает первое место в Европе и шестое в мире по количеству активных пользователей интернета. В том числе это связано с тем, что он дешевле, чем во многих развитых странах. Это преимущество государство планирует сохранять.

Особое внимание при реализации национального проекта будет уделено разделу «Информационная безопасность». По оценкам экспертов, только в 2017 году кибератаки привели к убыткам в районе \$1 трлн¹⁰.

⁹ Кислицына В. В., Чеглакова Л. С., Караулов В. М., Чикишева А. Н. Формирование комплексного подхода к оценке социально-экономического развития регионов // Экономика региона. 2017. № 2. С. 369–380

¹⁰ Рыбчинский Д. С. Экономические инструменты государ-

Очевидно, что повышение финансирования потребует более четкого контроля расходов и получаемых результатов. В составе правительства начал работу вице-премьер Максим Акимов, который будет нести личную ответственность и курировать выполнение национального проекта. Даны поручения председателя правительства о назначении заместителей министров по цифровому развитию в ряде ключевых министерств, в частности в Минстрое, Минздраве, Минобрнауки и Минтрансе (так называемых Chief Digital Officer, CDO), которые, как полагают, будут там агентами строительства цифровой экономики.

Россия демонстрирует один из самых низких уровней наличия информационных сайтов о деятельности предприятий, продукции и услугах организаций—всего 43% среди традиционных и 58% среди высокотехнологичных компаний. Меньше половины компаний имеют собственные страницы в социальных сетях или используют цифровые каналы общения в мессенджерах (28% у традиционного бизнеса и 47% у высокотехнологичных стартапов)¹¹.

Вместе с тем, Владимир Путин не устаёт подчёркивать, что смысл развития технологий—в повышении эффективности работы, а в конечном счёте—в улучшении жизни граждан. Цифровая экономика—это экономика данных. Это способы их создания, передачи, анализа, защиты, хранения. Это механизмы, позволяющие на основе всё большего объёма данных принимать всё более эффективные решения, снижать количество ошибок, повышать точность прогнозов.

Активными пользователями мобильного интернета являются всего 52% традиционных и 85% высокотехнологичных организаций и предприятий Российской Федерации. Серверами и дата-центрами пользуются сотрудники 33% традиционных и 63% инновационных отечественных компаний. Имеется большое отставание и по использованию облачными сервисами—всего 25% традиционных и 66% высокотех-

ственного антикризисного регулирования // Управление экономическими системами. 2017. № 1; Экономическая безопасность России: методология, стратегическое управление, системотехника: монография / под ред. С. Н. Сильвестрова. М.: РУСАЙНС, 2017. 350 с. 2.

¹¹ Френкель А. А., Сергиенко Я. В., Тихомиров Б. И., Лобзова А. Ф., Сурков А. А. Невыученные уроки 2017 года и новые ожидания светлого будущего // Экономические стратегии. 2018. № 2

нологичных хозяйственных субъектов соответственно¹².

Специалисты в области IT и ученые, занимающиеся исследованием рынка труда считают, что целей национального проекта не достичь, если не ликвидировать дефицит специалистов в данной области. Так, Москве недостает 300 тыс. сотрудников IT-сферы, а по всей стране не хватает в 1 млн. специалистов¹³.

Особенно трудно найти в регионах специалистов, способных вести цифровую трансформацию и организовать обработку больших данных. Ситуация обостряется и в силу того, что, отечественным компаниям приходится конкурировать за квалифицированные кадры с такими международными гигантами, как Google, Facebook и Amazon. В этой связи к подготовке специалистов нужно более широко привлекать бизнес, поскольку учебные заведения не успевают за стремительным развитием технологий. Интересен в этой связи опыт Ростелекома, который активно принимает выпускников IT-факультетов уровня бакалавриата и предоставляет возможность доучиться посредством действующей системы наставничества и кейсового обучения.

В этой связи, на наш взгляд, необходимо проведение комплексных исследований по всем регионам России, результатом которого станет определение реального дефицита кадров IT-сферы. Далее необходимо сосредоточить усилия власти, общества и государства в решении назревших проблем в каждом конкретном локальном образовании. По состоянию на 2018 год таких исследований в регионах не проводилось. Важно также вести подобную статистику на постоянной основе, выработать механизмы оценки востребованности рынка специалистов различных специальностей информационного профиля.

¹² Там же

¹³ Там же

Список литературы:

1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года
2. Приказ Минприроды России от 14.06.2018 № 261 «Об утверждении формы отчета об организации и о результатах осуществления производственного экологического контроля»
3. Стратегия цифровой трансформации социально-экономической деятельности Новосибирской области на период до 2024 года — https://infocom.nso.ru/sites/infocom.nso.ru/wodby_files/files/imce/strategiya_ct.pdf
4. Братарчук Т. В. Анализ предоставления государственной поддержки субъектам малого бизнеса Московской области // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 78
5. Зотов В. Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления и права Сборник научных статей V международной научно-практической конференции «Управленческие науки в современном мире». Под ред. С. Е. Прокофьева [и др.]. 2018. С. 58–62
6. Бутова Т. В., Ерхов М. В. Власть и бизнес в современном обществе. Москва, 2007
7. Мельничук М. В., Караев А. К. Проблемы восстановления и стимулирования экономического роста в регионах России // Проблемы экономики и юридической практики. 2017. № 4. С. 34–38
8. Минприроды России: О предложениях в национальный проект «Экология» — <http://economy.udmurt.ru>
9. Официальный портал Госкорпорации Росатом — Представители Госкорпорации «Росатом» и ФГУП «РосРАО» вошли в Межведомственную рабочую группу Минприроды России по вопросам подготовки национального проекта «Экология» — Источник — Пресс-служба ФГУП «РосРАО» — <http://www.rosatom.ru/journalist/news/predstaviteli-rosatoma-i-rosrao-voshli-v-mezhvedomstvennyu-rabochuyu-gruppu-minprirody-rf-po-vopros/>
10. Paptsov A. G., Lebedev N. A., Butova T. V. METHODS OF ACTIVATION OF DEVELOPMENT OF REGIONAL ECONOMY IN THE CONTEXT OF ECONOMIC SYSTEM MODERNIZATION // Espacios. 2017. Т. 38. № 57. С. 29
11. Семкина О. С., Бутова Т. В. Проблемы внедрения информационно-телекоммуникационных технологий в муниципальном образовании // В книге: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе Материалы Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2016. С. 251–255
12. Френкель А. А., Сергиенко Я. В., Тихомиров Б. И., Лобзова А. Ф., Сурков А. А. Невыученные уроки 2017 года и новые ожидания светлого будущего // Экономические стратегии. 2018. № 2
13. Цыгалов Ю. М., Бутова Т. В., Ординарцев И. И. Эффективность государственных корпораций в развитии депрессивных регионов // Управленческое консультирование. 2017. № 10 (106). С. 46–58
14. Чернов В. А., Тихова А. Д. Интегрированный менеджмент устойчивого развития: методологические предпосылки и их практическая реализация // Мир новой экономики. 2018. Т. 12. Вып. 1. С. 92–103
15. Чернов В. А. Противоречия финансовой политики устойчивого развития страны и человеческий капитал // Современные технологии управления. 2017. № 5 (77). URL: <http://sovman.ru/article/7703/>

List of literature:

1. Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2018 No. 204 About the national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024
2. Order of the Ministry of Natural Resources of Russia of 14.06.2018 No. 261 "About approval of the form of a report on the organization and on the results of the implementation of industrial environmental monitoring"
3. The strategy of digital transformation of the socio-economic activity of the Novosibirsk region for the period up to 2024 — https://infocom.nso.ru/sites/infocom.nso.ru/wodby_files/files/imce/strategiya_ct.pdf
4. Bratarchuk T.V. Analysis of the providing of state support to small businesses in the Moscow region // Municipal Academy. 2018. № 2. P. 78
5. Zotov V.B. Information technologies in the service of power interaction with the population // In the collection: Actual problems and prospects of development of public administration and law. Collection of scientific articles of the V international scientific-practical conference "Management sciences in the modern world". Ed. by S. E. Prokofiev [etc.]. 2018. pp. 58–62
6. Butova T.V., Erkhov M.V. Power and business in modern society. Moscow, 2007
7. M.V. Melnychuk, Karaev A.K. Recovery Probleme und Ankurbelung des Wirtschaftswachstums in den Regionen der Russischen Föderation // Probleme der Volkswirtschaftslehre und Rechtswissenschaft. 2017. № 4. S. 34–38
8. The Ministry of Natural Resources of Russia: About the proposals to the national project "Ecology" — <http://economy.udmurt.ru>
9. The official portal of the State Atomic Energy Corporation ROSATOM — Representatives of the State Atomic Energy Corporation ROSATOM and the Federal State Unitary Enterprise RosRAO were included in the Interdepartmental Working Group of the Russian Ministry of Natural Resources for the preparation of the national project "Ecology" — Source — Press Service of the Federal State Unitary Enterprise RosRAO — <http://www.rosatom.ru/journalist/news/predstaviteli-rosatoma-i-rosrao-voshli-v-mezhvedomstvennyu-rabochuyu-gruppu-minprirody-rf-po-vopros/>
10. Paptsov A. G., Lebedev N. A., Butova T. V. METHODS OF ACTIVATION OF DEVELOPMENT OF REGIONAL ECONOMY IN THE CONTEXT OF ECONOMIC SYSTEM MODERNIZATION // Espacios. 2017. V. 38. No. 57. P. 29
11. Semkina O. S., Butova T. V. Problems of implementation of information and telecommunication technologies in the municipal education // In the book: The role of local government in the development of the state at the present stage Materials of the International Scientific and Practical Conference. State University of Management. 2016. pp. 251–255
12. Formation of the registry and the system of indicators of the effectiveness of regional development institutions // State task for the implementation of applied research and development // AAAA-A17–117060110108–2. Supervisor — Bondarenko V.V. the Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education "Financial University under the Government of the Russian Federation", 2017
13. Frenkel A. A., Sergienko I. V., Tikhomirov B. I., Lobzova A. F., Surkov A. A. Unlearned lessons for 2017 and new expectations for a bright future // Economic strategies. 2018. № 2
14. Tsygalov Yu.M., Butova T.V., Ordinarstev I.I. The effectiveness of public corporations in the development of depressed regions // Management consulting. 2017. № 10 (106). P. 46–58
15. Chernov V. A., Tikhova A. D. Integrated management of sustainable development: methodological prerequisites and their practical implementation // World of New Economy. 2018. Vol. 12. Issue. 1. P. 92–103

Развитие системы правового обеспечения стратегического планирования муниципальных образований в Российской Федерации

The development of the system of legal support for strategic planning of municipal formations in the Russian Federation



М.Н. Лукьянова, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова», г. Москва
komilfot@mail.ru

Marina N. Lukiyanova, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Department of state and municipal governance of Plekhanov Russian University of Economics (Moscow)



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

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



Петрина Ольга Анатольевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
petrina2007@mail.ru

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

Аннотация. В статье рассмотрены этапы формирования системы правового обеспечения стратегического планирования в муниципальных образованиях. Проанализированы основные положения федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», регулирующие вопросы разработки документов стратегического планирования. Публикация подготовлена в рамках поддержанного РФФИ научного проекта № 18-010-00986 «Исследование институциональных условий и организационно-экономических механизмов преодоления инновационного торможения на региональном и муниципальном уровнях».

Ключевые слова: муниципальное управление, стратегическое планирование, муниципальное образование

Abstract. The article deals with the stages of formation of the system of legal support of strategic planning in municipalities. The main provisions of the Federal law No. 172-FZ «On strategic planning in the Russian Federation» regulating the development of strategic planning documents are analyzed. The publication was prepared in the framework of the RFBR supported scientific project № 18-010-00986 «Study of institutional conditions and organizational and economic mechanisms to overcome the innovative braking at the regional and municipal levels.»

Key words: municipal management, strategic planning, municipal formation

Эффективная система стратегического планирования территориями позволяет решать комплекс проблем страны, регионов и муниципальных образований, требующих в настоящее время особого внимания и усилий со стороны государственных и муниципальных органов власти. Необходимость формирования системы стратегического планирования в Российской Федерации возникла еще в период реформ, но действующие в то время нормативно-правовые акты, регламентирующие этот процесс, не решали основных методологических проблем планирования и управления. Формирование правовой базы стратегического планирования на муниципальном уровне в современной России прошло несколько этапов.

1995 год.

1) Принят федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором были обозначены основания для разработки планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципальных образований, в том числе для разработки долгосрочных стратегий.

2) Принят федеральный закон от 20.07.1995 № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации». При этом закон регулировал только правоотношения, возникающие на федеральном уровне; термины «стратегическое планирование» и «стратегия» в законе отсутствовали.

Со второй половины 1990-х гг. отдельные муниципалитеты и субъекты РФ стали вместо концепций и программ комплексного социально-экономического развития разрабатывать стратегии (стратегические планы) социально-экономического развития. («Первопроходцем» был город федерального значения Санкт-Петербург, разработавший свой стратегический план в 1997 г.)

1998 год.

Принят Бюджетный кодекс Российской Федерации, в который включено положение о долгосрочных целевых программах, формируемых органом местного самоуправления в соответствии с прогнозом социально-экономического развития муниципального образования.

2003 год.

Принят федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором к полномочиям органов местного самоуправления отнесены принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования [2, ст. 17].

2009 год.

Принят указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации», в котором в правовой оборот впервые введен термин «стратегическое планирование». Под стратегическим планированием в [3] понимается определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. Также определена периодизация стратегического планирования: на долгосрочную перспективу—10–20 лет, на среднесрочную—5–10 лет, на краткосрочную—3–5 лет. Однако на под СП в Указе понималось

2014 год.

1) Принят федеральный закон от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 263 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данные поправки наделили субъекты РФ правом перераспределять в свою пользу полномочия местных органов власти по широкому кругу вопросов.

2) Принят федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее- закон), который регулирует процессы разработки документов стратегического планирования государственного, регионального и муниципального уровня [1]. Последняя редакция закона на момент написания статьи—от 31.12.2017.

В законе установлены правовые основы стратегического планирования в РФ, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, определены полномочия федеральных органов государственной власти (ФОГВ), органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ОГВ СРФ), органов местного самоуправления (ОМСУ), порядок их взаимодействия

с общественными, научными и иными организациями в процессе осуществления стратегического планирования.

В законе даны базовые понятия и определения. В частности, для муниципальных образований даны определения стратегии социально-экономического развития, прогноз социально-экономического развития, муниципальная программа (рисунок 1).



Рисунок 1 — Основные понятия стратегического планирования муниципальных образований

Участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются органы местного самоуправления, а также муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

К полномочиям ОМСУ в сфере стратегического планирования законом отнесены [1, ст. 6]:

1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития (СЭР) МО, согласованных с приоритетами и целями СЭР РФ и субъектов РФ;

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по

вопросам, отнесенным к полномочиям ОМСУ;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) ОМСУ;

4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными НПА.

Действие закона распространяется только на муниципальные районы и городские округа, не затрагивая поселения. Таким образом под его действие подпадает 588 городских округов, 1825 муниципальных районов Российской Федерации (по состоянию на 01.01.2018 г.) (таблица 1).

Таблица 1

Количество муниципальных образований в РФ

По состоянию на	муниципальные образования								
	всево	в том числе по типам							
		Муниципальные районы	городские округа		внутригородские районы	внутригородские территории городов федерального значения	поселения		
			всево	в том числе с внутригородским делением			всево	в том числе	
						городские	сельские		
01.01.2008	24151	1799	521	—	—	236	21595	1734	19861
01.01.2009	24161	1810	507	—	—	236	21608	1745	19863
01.01.2010	23907	1829	512	—	—	236	21330	1739	19591
01.01.2011	23304	1824	515	—	—	236	20729	1733	18996
01.01.2012	23118	1821	517	—	—	236	20544	1711	18833
01.01.2013	23001	1817	518	—	—	257	20409	1687	18722
01.01.2014	22777	1815	520	—	—	257	20185	1660	18525
01.01.2015	22923	1823	535	—	—	267	20298	1644	18654
01.01.2016	22406	1788	563	3	19	267	19769	1592	18177
01.01.2017	22327	1784	567	3	19	267	19690	1589	18101
01.01.2018	21945	1758	588	3	19	267	19310	1538	17772

Давая в статье 6 [1, ст. 6] право определения долгосрочных целей, закон предписывает согласовывать с приоритетами и целями субъектов и страны в целом. Это на наш взгляд входит в противоречия с принципами определенными в Конституции РФ. Фактически этим самым законодатель нивелирует самоуправляемость местного уровня [8]. Хотя с другой стороны, возможно, это дает некоторое единообразие, унифицирует пространство государственного стратегического планирования и логически включает его в иерархическую структуру как третий уровень (после федерального и регионального).

Далее, к полномочиям органов местного самоуправления отнесены вопросы разработки одобрения и реализации документов СП, однако сами способы контроля в законе не определены. На деле это создает самые разнообразные вопросы, основанные на практическом опыте применения закона.

Во-первых, кто должен разрабатывать документы? Сами муниципальные образования? Многие МО привлекают исполнителей на конкурсной основе, с привлечением университетов на добровольческой основе или с поддержкой государственных научных грантовых фондов.

Во-вторых, как, в каком масштабе, должно привлекаться местное население? Каким образом и с помощью каких видов социологических методов определять мнение населения?

В-третьих, как защищать интересы местного предпринимательства, если они противоречат интересам крупного и среднего бизнеса, который имеет поддержку (протекцию) со стороны региональных органов власти?

В-четвертых, закон относит к полномочиям ОМСУ функции по мониторингу и контролю за реализацией документов СП. На наш взгляд, это абсолютно верная позиция,

с которой стоит согласиться, так как это гарантирует независимость местной власти. Однако не стоит забывать о такой форме, как общественный контроль, который должно осуществлять местное население, а не только депутаты представительного органа. Подобная закрытость, замкнутость системы часто создает злоупотребления со стороны местных депутатов. Учитывая традиционную пассивность жителей, психологию упования на государство как заботливого «родителя» (т.н. патерналистская модель управления), необходимо разрабатывать и поддерживать механизмы обратной связи с населением.

К документам стратегического планирования, разрабатываемым на уровне муниципального образования, относятся:

- 1) стратегия социально-экономического развития МО;
- 2) план мероприятий по реализации стратегии СЭР МО;
- 3) прогноз СЭР МО на среднесрочный или долгосрочный период;
- 4) бюджетный прогноз МО на долгосрочный период;
- 5) муниципальные программы.

Бюджетный прогноз МО утверждается согласно Бюджетному кодексу РФ в обязательном порядке и служат основой к подготовке местного бюджета. Ранее согласно норме Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] муниципальные образования могли разрабатывать комплексные программы социально-экономического развития. Вместе с тем, для наукоградов разработка стратегий является обязательной согласно федеральному закону от 20 апреля 2015 г. № 100-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе наукограда Российской Федерации» и Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике». Это необходимо для продления статуса наукограда [9] и получения соответствующего финансирования из федерального бюджета.

Относительно содержания документов стратегического планирования закон не содержит прямых указаний для муниципальных стратегий. Однако в [1, ст. 32] даны стратегические элементы для субъекта РФ, которые включают:

- оценку достигнутых целей,
- приоритеты, цели, задачи и направления политики субъекта РФ,

- показатели достижения целей СЭР, сроки и этапы реализации, ожидаемые результаты,

- оценку финансовых ресурсов,
- информацию о государственных программах субъекта,
- иные положения.

В развитие закона о стратегическом планировании после 2014 года был принят ряд федеральных законов и иных нормативных правовых актов, касающихся вопросов разработки и контроля реализации стратегии СЭР РФ (Постановление Правительства РФ от 08.08.2015 № 823; Постановление Правительства РФ от 14.11.2015 № 1234; Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1218); вопросов стратегий СЭР макрорегионов (Постановление Правительства РФ от 08.08.2015 № 822; Постановление Правительства РФ от 23.01.2016 № 30); вопросов регистрации документов стратегического планирования (Постановление Правительства РФ от 25.06.2015 № 631); вопросов разработки стратегии пространственного развития РФ (Постановление Правительства РФ от 20.08.2015 № 870), вопросов согласования проектов стратегии СЭР между субъектами РФ и Российской Федерацией (Постановление Правительства РФ от 14.10.2016 № 1045); вопросам общественного обсуждения проектов СП через информационные системы (Постановление Правительства РФ от 30.12.2016 № 1559). Также Минэкономразвития России разработаны методические рекомендации для стратегического планирования субъектами РФ (Приказ Минэкономразвития России от 23.03.2017 № 132).

При этом документы, раскрывающие вопросы стратегического планирования муниципальных образований, в настоящее время свое развитие не получили.

С методологической точки зрения [11], в процессе стратегического планирования муниципальных образований [10] имеет место пересечение как минимум трех теоретических концепций. Первая—это системный подход, согласно которому весь документ или предполагаемый к изменению объект, являясь единым целым, подлежит разделению на части (т.е. анализу или декомпозиции). Полученная в итоге структура будет иметь расходящийся (расширяющийся) вид, которых на практике называется «дерево целей». Число уровней в дереве будет зависеть от размеров управляемого объекта (муниципального образования)

и в классическом варианте содержит три уровня: цели, задачи, мероприятия. При этом не должен теряться смысл целого как части общего, например, направления экономического развития макрорегиона или государственной социальной политики.

Вторая концепция получила известность как программно-целевое планирование, включая бюджетирование, ориентированное на результат. По имеющимся данным, оно начало применяться при планировании бюджета США [7], однако и в СССР опыт программного управления также был широко известен [5]. В отличие от простой декомпозиции целей, работа включает человеческие ресурсы и временной фактор, указывая их ограниченность, т.е. включало в модель некоторые ограничения. Так для реализации функции контроля по каждой цели или мероприятию определяются показатели и их целевые значения, обладающие свойством измеримости. Помимо этого, к каждой задаче (мероприятию) назначается ответственное лицо, что обеспечивает реализуемость проекта через включение персональной ответственности. Помимо этого, определяется объем ресурсов—число исполнителей, финансирование и сроки выполнения, имеющие обратная зависимость (между количеством исполнителей и сроками реализации). Постановка и решение такой задачи как научной проблемы сделано в работе Цибеса и Товба в рамках теории управления проектами (проектного менеджмента) [13].

Результаты и их показатели устанавливаются для всех целей, задач и мероприятий. При этом часто в практико-ориентированной литературе [12] результаты делятся на прямые результаты (outputs), полученные непосредственно от реализации мероприятий (мероприятий), и социально-значимые (конечный) результаты (outcomes), получаемые опосредованно, через более длительный промежуток времени. Достижение конечного результата является целью государственной политики, а выполнение задач и мероприятий (outputs) ее инструментом. Так, проведение мероприятия «испытание системы теплоснабжения города» может быть получен прямой результат (output)—проведение работ на четырех участках до начала сезона. Тем самым, будет достигнут конечный результат—повышение качества жизни населения города за счет снижения аварийности в системе теплоснабжения.

Однако, он может быть не достигнут, если задача поставлена неверно и выполнена с нарушениями, в таком случае аварии будут продолжаться. В подобных условиях формулировка целей и задач становится искусством. В целом, комплексный взгляд на проблему развития обеспечивает целостность объекта управления (например территории) и гарантирует соблюдение системного единства как фундаментального принципа.

Третья концепция—это теория стратегического управления (менеджмента), которая постулирует наличие видения и миссии как главных элементов любой стратегии, например, в работах О. Виханского [6], Дж. Стрикленда [14]. При этом под видением понимается долгосрочная картина будущего сообщества или территории, а миссия—как место и роль власти, жителей, предпринимательства и их отношений (например, в отношениях клиент—поставщик в рамках сервисной парадигмы).

Из всего вышесказанного можно сделать вывод, что с принятием Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» процесс государственного стратегического планирования выходит на новый качественный уровень, подразумевающий построение комплексной системы документов стратегического и территориального планирования, разрабатываемых на федеральном и региональном уровне. Однако система стратегического планирования на муниципальном уровне находится на этапе развития. С одной стороны, сформирована правовая база для разработки документов стратегического планирования, с другой—не все механизмы мониторинга и контроля, а также вовлечения в процесс стратегического планирования населения и общественности урегулированы в нормативных актах.

Справедливости ради отметим, что участниками государственного стратегического планирования являются не только органы местного самоуправления, но другие муниципальные организации [1, ст. 9], а также предусматривается возможность привлечения к разработке документов СП объединения профсоюзов и работодателей, научных и иных организаций [1, ст. 11], однако участниками они не являются.

Список литературы:

List of references:

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 09.02.2019)
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 09.02.2019)
3. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения 09.02.2019)
4. База данных показателей муниципальных образований // Росстат, URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения 09.02.2019)
5. Бюджетирование, ориентированное на результат: международный опыт и возможности применения в России.
6. Виханский О. С. Стратегическое управление. — М.: Гардарики, 2003. — с. 88.
7. Зинчук Г.М., Лукьянова М. Н. Разработка программ социально-экономического развития муниципального образования: учебно-методическое пособие / под общ. ред. А. В. Орлова. — М.: Изд-во Российской экономической академии им. Г. В. Плеханова, 2010. — 143 с.
8. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 210. № 2. С. 412–421.
9. Лукьянова М.Н., Милькина И. В. Организация взаимодействия государственных и муниципальных органов власти в процессе развития инновационной деятельности на примере наукоградов // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 115–119.
10. Милькина И. В. Методический подход к разработке инновационной стратегии муниципального образования // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2006. № 2. С. 27.
11. Серебрякова Г.В., Мусаелян И. К., Незамайкин И. В. Методология ценностного управления социально-экономическими системами. Монография. — Новосибирск: ООО «Центр развития научного сотрудничества», 2015.
12. Сборник материалов по бюджетированию, ориентированному на результат.
13. Товб А. С., Ципес Г. Л. Управление проектами: стандарты, методы, опыт. — М.: Олимп-Бизнес, 2003.
14. Томпсон-мл. А., Стрикленд Дж. Стратегический менеджмент: концепции и ситуация для анализа, 12-е издание: пер. с англ. — М.: Издательский дом «Вильямс», 2007. — 928 с.с. 32.

1. Federal law of 28.06.2014 № 172-FZ "On strategic planning in the Russian Federation" // ConsultantPlus, URL: <http://www.consultant.ru/> (date of application 09.02.2019)
2. Federal law of 06.10.2003 № 131-FZ "On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation" // ConsultantPlus, URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 09.02.2019)
3. The decree of the President of the Russian Federation of 12.05.2009 № 536 "On the fundamentals of strategic planning in the Russian Federation" // ConsultantPlus, URL: <http://www.consultant.ru/> (accessed 09.02.2019)
4. The database of indicators of municipalities // Rosstat, URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (accessed 09.02.2019)
5. Results-based budgeting: international experience and application in Russia. Fiscal policy center, 2002. URL: <http://www.nei.ru.> (accessed 12.04.2018)
6. Vikhansky O. S. Strategic management. — М.: Gardariki, 2003. — p. 88.
7. Zinchuk G. M., Lukyanova M. N. Development of programs of socio-economic development of the municipality: educational-methodical manual / under the General editorship of V. Orlov. — М.: publishing House of the Russian Academy of Economics. G. V. Plekhanova, 2010. — 143 p.
8. Zotov V. B. Strategic planning in the system of local self-government (review and recommendations). Scientific works of the Free economic society of Russia. 2018. Vol. 210. No. 2. P. 412–421.
9. Lukyanova M. N., Milkina I. V. Organization of interaction between state and municipal authorities in the process of development of innovative activity on the example of science cities // Municipal Academy. 2018. No. 2. P. 115–119.
10. Milkina I. V. Methodical approach to development of the innovation strategy of the municipal formation // Bulletin of University (State University of management). 2006. No. 2. P. 27.
11. Serebryakova G. V. Musaelyan I. K., Nezamaykin I. V. Methodology of value-based management of socio-economic systems. Monograph. — Novosibirsk: Center for the development of scientific cooperation, 2015.
12. Collection of materials on results-based budgeting. Netherlands economic Institute, 2003. URL: http://old.minfin.karelia.ru/?byud_ref/ — p. 59. (accessed 12.04.2018).
13. Tovb A. S., Tsipes G. L. Project Management: standards, methods, experience. — М.: Olimp-Business, 2003.
14. Thompson A., Strickland J. Strategic management: concepts and situation for analysis, 12th edition: TRANS. — Moscow: Publishing house "Williams", 2007. — 928 p. p. 32.

К вопросу о социально-экономической сущности регионального рынка труда: теоретический аспект

The problem of socio-economic nature of the regional labor market: theoretical aspect



Убушаева Байрта Григорьевна
Кандидат экономических наук
доцент кафедры государственного и муниципального управления
ФБГОУ ВО «Государственный университет управления»

Bayrta G. Ubushaeva
Candidate of economic Sciences
associate Professor of the Department of state and municipal
management FBGOU IN "State University of Management"
e-mail: ubgyy@bk.ru

Аннотация. В статье рассмотрены теоретические подходы к определению социально-экономической сущности регионального рынка труда, на основании которых определяется соответствующая структура исследуемой экономической категории.

Ключевые слова: труд, региональный рынок труда, безработица, инфраструктура.

Annotation. The article deals with theoretical approaches to the definition of socio-economic essence of the regional labor market, on the basis of which the corresponding structure of the studied economic category is determined.

Key words: labor, regional labor market, unemployment, infrastructure.

Раскрытие и переосмысление такой экономической категории, как «региональный рынок труда», имеет важное значение для исследования проблем труда на современном этапе развития рыночных отношений. Еще в 18 веке в работах А. Смита высказывалась мысль о труде как источнике богатства. По его мнению, труд вообще является главным фактором в создании любых стоимостей [1].

К. Маркс в своих работах отмечает, что труд представляется совершенно простой и незатейливой категорией, и продолжая, он утверждает, что он (труд) «...есть, прежде всего процесс, сложившийся между человеком и природой, процесс, в котором человек своей собственной деятельностью опосредует, регулирует и контролирует обмен веществ между собой и природой[4]».

Рассмотрев различные подходы к определению данной научной дефиниции, можно сделать вывод, что труд является основным двигателем общественного прогресса и он обладает следующими свойствами, а именно[9]:

- труд — это основа жизнедеятельности отдельного человека и общества в целом;
- осуществляется при наличии побудительных мотивов и стимулов;
- труд фокусируется на управлении кадровым потенциалом предприятия и технологическими процессами;
- может представлять собой деятельность по управлению людьми и процессами;
- может быть средством самовыражения и самоутверждения личности[10];
- предполагает внешний и внутренний контроль над его процессом;
- трудовой процесс может основываться на кооперации и разделении труда.

Отличительная особенность трудовых отношений России заключена в том, что на протяжении несколько десятилетий они были объектом пристального внимания только со стороны государства. Именно государство до начала 90-х годов XX века несло экономико-политическую и социальную ответственность в отношении занятости и вообще трудовых отношений как таковых. Закон РФ «О занятости в РФ», принятый в 1991, стал импульсом развития рыночных отношений в трудовой сфере. Было законодательно закреплены такие экономиче-

ские категории, как рынок труда, безработица, неполная занятость, трудоустройство и др.

Традиционно под рынком труда понимают систему общественных отношений между государством, работодателями и работниками. Эти отношения связаны с оплатой, условиями труда и обучением рабочей силы.

В свою очередь, специалисты научно-исследовательского университета «Высшая школа экономики» В.Е. Гимпельсон и Р.И. Капелюшников предлагают рассматривать рынок труда «как обширную «сцену», на которой «актеры»-фирмы встречаются с потенциальными «актерами» работниками. В результате этих «встреч» заключаются договоренности о том, что первые получают работников, обеспечивающих выпуск продукции или услуг, а работники — работу и соответствующее вознаграждение. Но «встречи» предполагают движение с обеих сторон. Являются ли все детали таких договоренностей вечными? Конечно, нет. Значит нужно «двигаться» снова...[6]».

Таким образом, изученные научные позиции позволяют выдвинуть следующий авторский взгляд по поводу сущностных характеристик рынка труда. Почему это важно? Анализируя эволюцию научных взглядов на исследуемую экономическую дефиницию, можно сделать вывод, что многие авторы, стремясь внести свою авторскую лепту в природу рынка труда, на самом деле отходят от принципиальных моментов. Например, имеет место факт, что на рынке продается труд, ибо рабочая сила не товар и не отчуждается при найме на работу от личности. Или распространение «теории внутреннего рынка труда» и др.

Труд, как известно, — это процесс сознательной и целенаправленной деятельности человека, направленной на преобразование внешней и внутренней структуры общества в целом.

А под рабочей силой или способностью к труду принято понимать совокупность физических и духовных способностей человека, которые им используются в процессе производства каких-либо потребительных стоимостей.

Общеизвестно также то, что, встречаясь на рынке, работник и работодатель не могут осуществить акт купли-продажи труда, так как труда как такового еще нет. Труд —

это потребление рабочей силы, которую работодатель может заполучить еще до ее потребления, то есть на рынке труда. Следовательно, на рынке продается не труд как процесс, а рабочая сила, способная трудиться.

Обобщая мнения и понятия о сущности «рынка труда» отметим следующее:

Во-первых, это совокупность не только экономических отношений (заработная плата, наличие бонусных, процентных систем и др.), но и социальных (престижность, наличие дополнительных пенсионных, медицинских и др. мер поддержки наемной рабочей силы) по поводу купли-продажи и использования рабочей силы.

Во-вторых, структура рынка труда состоит из субъектов и объектов, а именно: работодатели (юридические и физические лица), физические лица, желающие работать за конкретную цену и на определенных условиях по найму, государство, которое может выступать с одной стороны в качестве работодателя, а с другой является гарантом цивилизованной политики на рынке труда. В структуру объектов рынка труда входят вакантные рабочие места, соответствующие инфраструктурные элементы, которые содействуют трудоустройству и повышению конкурентоспособности рабочей силы и др. Все они своими действиями влияют на состояние рынка труда общества;

В-третьих, наличие теории внутреннего рынка труда подрывает основополагающие сущностные характеристики исследуемого явления. На наш взгляд, здесь речь идет уже о разумном и правильном управлении персоналом.

В-четвертых, рынок труда—это место пересечения различных, в том числе и профессиональных и социальных интересов и функций.

Рынок труда отличается от других товарно-ресурсных рынков и выступает как сложное социально-экономическое отношение. В целом специфические особенности рынка труда можно свести к следующему:

1. Синтезирует социально-трудовые отношения по поводу найма и использования работников в общественном производстве;

2. Неотделимость прав собственности на товар «рабочая сила» от ее носителя—владельца.

3. Объектом купли-продажи является право на использование трудовых навыков (или способностей) рабочей силы, которая

обладает специфической потребительной стоимостью (полезностью);

4. Большая степень индивидуализации сделок, поскольку в каждом конкретном случае работник уникален, как и само рабочее место;

5. Как правило, долгосрочное сотрудничество (контракт или договор) между продавцом (рабочая сила) и покупателем (работодатель);

6. Высокая институционализация данного рынка (система законодательства о защите трудящегося, занятости, различные службы трудоустройства граждан, федеральные, государственные и муниципальные программы в области труда и занятости и т.п.).

Одним из важнейших критериев рынка труда, на наш взгляд, является его территориальная принадлежность. Так как именно через искомую принадлежность рынок труда может выполнять или не до конца основополагающие функции.

Исследование рынка труда проводится на следующих уровнях: мировом (мегаэкономика), национальном (макроэкономика), региональном (мезоэкономика), муниципальном (местном или локальном). Для такой страны, как Российская Федерация, которая характеризуется федеративным устройством и разветвленной структурой управления, особо актуальным является проведение исследования на региональном уровне, так как переход к устойчивому развитию Российской Федерации в целом возможен только в том случае, если будет обеспечено устойчивое развитие всех ее регионов[7].

Регион должен с одной стороны соответствовать федеральным задачам, а с другой—учитывать местные (национально-этнические) особенности региона[8]. Таким образом, с развитием политико-экономической самостоятельности субъектов Российской Федерации экономическая мысль ввела такое понятие, как «региональный рынок труда». Основной его целью является создание условий и отношений, необходимых для поддержания нормального процесса производства и воспроизводства основных субъектов рынка труда в соответствии с региональными и национальными особенностями, интересами, традициями.

Важной стороной в процессе исследования является определение структуры регионального рынка труда. В наши дни

окончательных критериев отнесения тех или иных элементов структуры регионального рынка труда еще не выработано. Однако многие исследователи в качестве ее основных элементов выделяют сбалансирование спроса между продавцами и покупателями, трудоустройство и другие аспекты. Нам представляется, что такая позиция не до конца раскрывает социально-экономическую сущность структуры регионального рынка труда. В связи с этим нами предлагается следующая структура регионального рынка труда.

Особым элементом в структуре регионального рынка труда, безусловно, выступают наемные работники. Они представлены гражданами (могут являться резидентами, не быть гражданами данной страны, но постоянно проживать), то есть физические лица, которые обязуются на основании письменного договора (контракта) или устной договоренности исполнять определенные обязанности на службе у других физических или юридических лиц. По статистике, наемные работники составляют более 90% всей рабочей силы в наиболее развитых странах [2].

Работодатели—это лица, являющиеся собственниками средств производства (либо их представители), нанимающие квалифицированную рабочую силу под конкретное рабочее место. При этом в своем выборе (найме) они руководствуются соображениями выгоды, так как более квалифицированные специалисты дают большую отдачу труда, нежели случайные работники.

Вакантные рабочие места—это круг задач и обязанностей, которые выдвигают экономические единицы (работодатели), а носители (наемные работники) при соответствующей компетенции (образование, опыт и др.) могут на них претендовать.

Государство[3], в рамках нашего исследования с одной стороны может выступать работодателем, а с другой защитником экономических и социальных интересов основных субъектов регионального рынка труда.

Общественные объединения как со стороны работодателей, так и наемных работников, связанные с защитой их интересов, в том числе условий труда, соблюдения трудового законодательства и т.п.

Инфраструктура регионального рынка труда, которая в нашем исследовании

выступает как совокупность отношений субъектов хозяйствования, обслуживающих работодателей, наемных и других работников, реализующих свое воздействие на рыночную экономику через механизмы экономического, демографического, правового, организационного и социального регулирования в процессе формирования, распределения и перераспределения рабочей силы по отраслям народного хозяйства и регионам страны.

В настоящее время к инфраструктуре регионального рынка труда можно отнести следующее:

Биржи труда. Они представлены специальными учреждениями, осуществляющими посреднические услуги на рынке труда, то есть выступают в качестве посредников между нанимателями, нуждающимися в работниках, и нанимающимися, ищущими работу. Одновременно они выполняют регистрационные и регулирующие функции, фиксируя безработных и контролируя право получения безработными пособия и т.д.

Негосударственные (коммерческие) агентства занятости. Спектр деятельности последних основывается на трудоустройстве. При этом вышеуказанные агентства работают с конкурентоспособной рабочей силой, то есть когда ее носитель обладает широким кругом компетенции (образование, квалификацию, опыт и др.).

Государственный фонд занятости в системе инфраструктурных отношений регионального рынка труда выступает институциональной единицей, которая финансирует государственные мероприятия на рынке труда. Средства фонда направляются на финансирование активных программ (обучение и переобучение незанятого трудоспособного населения, развитие предпринимательства и самозанятости, проведение профориентационных услуг и т.д.) и пассивных операций (выплату пособий по безработице).

Общеобразовательные центры. Суть последних заключается в оказании гражданам помощи в выборе сферы деятельности в соответствии с имеющимися у них знаниями и навыками, а также с учетом потребности на рынке труда.

Центры подготовки кадров являются составной частью всей системы непрерывного образования. Основной функцией центров подготовки кадров является повышение

конкурентоспособности занятого и незанятого населения с целью дальнейшего трудоустройства посредством предоставления им различных образовательных услуг на основе согласования потребностей личности, работодателей и прогнозов их развития.

Профориентационные центры. Создание условий по приобщению молодежи к труду, получению профессиональных навыков, адаптации к трудовой деятельности[5].

Федеральный фонд поддержки малого предпринимательства выступает в инфраструктурных отношениях субъектов регионального рынка труда подсистемой, которая осуществляет развитие малого бизнеса и самозанятости среди занятого и незанятого населения[11]. Иными словами, федеральный фонд поддержки малого предпринимательства и его региональные представительства совместно со службой занятости разрабатывают различные программы в области малого бизнеса, создают бизнес-инкубаторы, обучают основам предпринимательства и т.д.

Социально-экономическая сущность регионального рынка труда не может быть раскрыта без характеристики функций, которые он выполняет. В последние годы в отечественной, зарубежной монографической и периодической литературе уделяется значительное внимание теоретическому осмыслению обозначенного аспекта. Однако его разработка страдает чрезмерным дроблением, множественностью и недостаточной систематизацией. Выделяется немало частных (промежуточных) функций, размывающих их ориентацию на конечные результаты.

Обобщая и систематизируя широкий спектр разнообразных суждений по данному вопросу, считаем возможным представить следующие функции регионального рынка труда:

- организация взаимодействия работодателей и работников;
- создание условий при оказании информационных услуг субъекта рынка труда;
- сбор и анализ информации о рынке труда, его прогнозирование и развитие;
- расширение занятости и самозанятости населения, включая социально уязвимые слои: одиноких женщин, инвалидов, молодежи, бывших военнослужащих, беженцев и т.п.
- обеспечение социально-материальной поддержки безработного населения, в том числе работников, находящихся под угрозой потери работы;
- разработка и реализация специальных программ (федеральных, на уровне субъекта РФ и муниципальном);
- проведение профориентационной работы и организация подготовки, переподготовки и повышения квалификации работников;
- содействие предприятиям в сохранении и создании рабочих мест.

Таким образом, эффективная реализация социально-экономических основ и функций регионального рынка труда предполагает наличие благоприятных условий их функционирования и развития. В современных условиях региональный рынок труда пока далек от идеала в силу политических, экономических, социальных, правовых, демографических, исторических факторов и др. Однако как показывает практика, посредством нивелирования указанных факторов в системе регионального рынка труда возможна структуризация указанного явления.

Список литературы:

List of references:

1. Ворожейкин И. Е. История труда и предпринимательства. Учебное пособие. — М.: ГАУ, 1995. — С. 56.
2. Донецкий А. М., Колесникова О. А. Львович И. Я., Крымова Н. А., Рыжкова Н. Г. Региональный рынок труда: особенности формирования и регулирования. — Воронеж.: Научная книга, 2016. — С. 138.
3. Зотов В. Б. Проблемы подготовки кадров для государственного и муниципального управления: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития: сборник научных трудов и преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального / Государственного университета управления, Институт государственного управления и права; [отв. ред. В. Б. Зотов]. — М.: Издательский дом ГУУ, 2017. — С. 12–17.
4. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения, изд-е 2-е, Т. 23. — М.: Госполитиздат, 1961. — С. 51.
5. Милькина И. В. Теоретические аспекты использования налоговых льгот // Муниципальная академия, 2018. № 3. — С. 86.
6. Мобильность и стабильность на российском рынке труда / Под ред. В. Е. Гимпельсона и Р. И. Каплюшников. — М.: НИУ ВШЭ, 2017. — С. 7.
7. Петрина О. А. Теоретические подходы к формированию устойчивого развития социально-экономических систем // Государственное и муниципальное управление: современные проблемы и перспективы развития. Сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры «Государственное и муниципальное управление». — М.: ГУУ, 2017. — С. 55–56.
8. Петрина О. А. Государственная поддержка моногородов в России // Вестник Университета (Государственный университет управления). — М.: ГУУ, 2015. № 6. — С. 151–156.
9. Трящина Н. Ю. Аналитическое обеспечение управления производительностью труда в сельском хозяйстве. — М.: Мегapolis, 2018. — С. 11.; Гуськова И. В. Трансформация рынка труда России. — Н. Новгород.: НИМБ, 2014. — С. 10.
10. Хмельченко Е. Г. Современные информационные и коммуникационные технологии в государственном и муниципальном управлении // Муниципальная академия, 2018. № 3. — С. 116.
11. Цаткланова Т. Т. Болаев А. Э., Эрдниева Э. В., Доржиева А. А. Исследование индикаторов социально-экономического развития региона // Экономика и предпринимательство, 2017. № 3–2 (80). — С. 495–499.

1. Vorozheikin I. E. History of labor and entrepreneurship. Textbook. — Moscow: GAU, 1995. — P. 56.
2. Donetsk O. L., Kolesnikova I. I., Krymova N. A., Ryzhkova N. D. Regional labor market: peculiarities of formation and regulation. — Voronezh.: Scientific book, 2016. — P. 138.
3. Problems of personnel training for the state and municipal administration: state and municipal administration of the Russian Federation: modern problems and prospects of development: collection of scientific works and teachers, graduate students and students of the Department of state and municipal administration / state University of public administration and law; ed. V. Zotov]. — M.: GUU publishing house, 2017. — P. 12–17.
4. Marx K., Engels, F., Izd-e 2, T. 23. — Moscow: State Policy, 1961. — P. 51.
5. Milkina I. V. Theoretical aspects of the use of tax benefits / Municipal Academy, 2018. No. 3. — P. 86.
6. Mobility and stability in the Russian labour market/ ed. by V. E. Gimpel'son, R. I. Kapelyushnikov. — M.: higher school of Economics, 2017. — P. 7.
7. Petrina O. A. Theoretical approaches to the formation of sustainable development of socio-economic systems // the State and municipal administration: modern problems and prospects of development. Collection of scientific works of teachers, postgraduates and students of the Department "State and municipal management". — Moscow: GUU, 2017. — P. 55–56.
8. Petrina O. A. state support of single-industry towns in Russia. Vestnik Universiteta (state University of management). — Moscow: GUU, 2015. No. 6. — P. 151–156.
9. Of Trestin N. Yu. Analytical support of management of labour productivity in agriculture. — Moscow: Megapolis, 2018. — P. 11.; Guskova I. V. Transformation of the Russian labor market. — N. Novgorod.: NIMBUS, 2014. — P. 10.
10. Khmelchenko E. G. Modern information and communication technologies in state and municipal management / Municipal Academy, 2018. No. 3. — P. 116.
11. Tsatklanova T. T. Balaev A. E., Erdnieva E. V. Dorzhieva A. A. the Study of indicators of socio-economic development of the region // Economics and entrepreneurship, 2017. No. 3–2 (80). — P. 495–499.

Проблемы реформирования местного самоуправления на территории Московской области

Problems of local government reforming in the territory of the Moscow region



Грищенко Леонид Леонидович, профессор кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях Академии управления МВД России, заведующий кафедрой правового обеспечения управления Государственного университета управления, доктор юридических наук, профессор, e-mail: kafprou@mail.ru

Grishchenko Leonid Leonidovich, Professor of the Department of Management of Internal affairs in special conditions of Academy of Management of Russian Ministry; Head of the Department of legal support of the state University of management, Doctor of Law, Professor.



Грищенко Валентина Васильевна, кандидат исторических наук e-mail: vvg_59@mail.ru

Grishchenko Valentina Vasilievna, Candidate of Historical Sciences, e-mail: vvg_59@mail.ru



Корабельникова Юлия Леонидовна, заместитель начальника кафедры государственно-правовых дисциплин Академии управления МВД России, кандидат юридических наук, e-mail: korable79@yandex.ru.

Korabel'nikova Yulia Leonidovna, Deputy head of the Department of State and Legal disciplines of the Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia, PhD in law. E-mail: korable79@yandex.ru.

Аннотация: в статье рассматривается реформа местного самоуправления, которая в настоящее время осуществляется на территории Московской области, проводится анализ проблем, возникающих в процессе реформирования муниципальных образований, предлагаются пути их разрешения. Представляется, что предложенные авторами направления совершенствования законодательства в сфере организации местного самоуправления и возможности его применения могут быть реализованы на практике.

Ключевые слова: местное самоуправление, Московская область, реформа местного самоуправления, городской округ, муниципальный район.

Annotation: the article discusses the reform of local self-government, which is currently carried out on the territory of the Moscow region, analyzes the problems arising in the process of reforming municipalities, suggests ways to resolve them. It seems that the directions for improving legislation in the field of organizing local self-government and the possibilities for its application proposed by the authors can be implemented in practice.

Keywords: local government, Moscow region, local government reform, urban district, municipal district.

Местное самоуправление в России постоянно развивается. Разные исторические этапы Российского государства характеризуются как периодами децентрализации и придания самостоятельности местному самоуправлению, пусть и на основании сословного признака, как это было при Екатерине II, так и его огосударствления, что характерно для периода контрреформ Александра III и, конечно, советского периода.

Современная реформа местного самоуправления началась в России с издания Закона РФ № 1550-1 «О местном самоуправлении в РФ» 6 июля 1991 г. С его принятием начался процесс по формированию самостоятельных органов публичной власти, а также закрепления институтов непосредственной демократии, которые позволили бы населению самостоятельно осуществлять свою власть на территории проживания. После этого было принято еще два закона, регулирующих общие принципы организации местного самоуправления в России, каждый из которых предусматривал определенные модели реализации муниципального управления местными сообществами. Объединяет все эти нормативные акты то, что все они направлены на внедрение в российскую действительность общедоступных институтов гражданского общества, которые бы самостоятельно и под свою ответственность осуществляли полномочия по организации различных сфер жизнедеятельности, в которых заинтересовано само население.

В Московской области в результате реализации положений законодательства сложилось крайне сложное и дробное административно-территориальное деление. К 2014 году в Московской области существовало 360 муниципальных образований, из них: 36 муниципальных районов, 36 городских округов, 111 городских и 177 сельских поселений [8]. Процесс увеличения численности самостоятельных муниципальных образований привел не только к увеличению числа администраций и связанных с этим расходов, но и к снижению общей управляемости муниципальными образованиями со стороны властей региона. Зачастую соседние муниципальные образования в виде городов и районов сталкивались с неразрешимыми проблемами в социально-экономической сфере, что порождало множество конфликтных ситуа-

ций. Стоит отметить, что деление на малые муниципальные образования обеспечивало наиболее близкую связь с населением, что и является целью местного самоуправления. Тем не менее, из-за большой разницы социально-экономических условий мест проживания, на территории области возникла огромная проблема в виде трудовой миграции населения и, как результат, снижение уровня доходной части бюджетов отдельных муниципальных образований. Выполнение социальных обязательств перед населением не менее чем в половине муниципальных образований было сопряжено с постоянным дефицитом местного бюджета, и, как следствие, возрастала социальная напряженность среди населения.

Проведя анализ сложившейся ситуации, Правительством Московской области в ноябре 2013 года было принято решение о начале муниципальной реформы, которая затронула все без исключения муниципальные образования на ее территории. Реформирование территориальной организации местного самоуправления должно было привести к укрупнению муниципальных образований за счет существенного снижения количества муниципальных районов и сельских поселений и образования крупных городских округов.

Основываясь на положительных результатах, полученных при формировании городских округов Химки, Домодедово, Балашиха, Королев, Подольск и др., Правительство Московской области выбрало вид муниципального образования в виде городского округа, как наиболее оптимальную, эффективную и перспективную форму дальнейшего развития территориальной организации местного самоуправления.

Положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] легли в основу дополнения в закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области», принятого Московской областной думой, в соответствии с которым изменение административно-территориального устройства осуществляется только «на основании закона Московской области [4, 5, 6 и иные типовые законы по организации местного самоуправления других муниципальных образований] об изменении статуса и границ муниципального образования

либо о преобразовании муниципального образования». При этом мнение населения «выражается решением Совета депутатов муниципального образования, принятым с учетом выявленного ранее мнения населения по соответствующему изменению территориальной организации местного самоуправления» [2]. В результате, на практике это привело к отстранению от прямого участия в голосовании местного населения, поскольку изменение вида муниципального образования производилось с согласия представительных органов, что не всегда в действительности отражало волю местного населения. В результате, областные власти прислушались к населению, и данное положение было изменено. Согласно действующей редакции рассматриваемого закона мнение населения органами местного самоуправления выявляется путем проведения собраний или конференций граждан, либо методом опроса граждан. Данные формы непосредственной демократии позволяют учитывать взгляды граждан местного сообщества при преобразовании муниципальных образований.

Анализ действующего законодательства позволил выявить этапы преобразования муниципальных районов Московской области в городские округа:

- для начала преобразования необходимо формирование и изложение инициативы о возможном преобразовании, которая может исходить от Губернатора Московской области, комитетов Московской областной Думы, органов местного самоуправления соответствующих муниципальных образований, и оформляется принимаемыми ими нормативными правовыми актами;

- для выявления мнения жителей муниципальных образований проводятся собрания, конференции граждан или опрос местного населения;

- далее следуют мероприятия по направлению мнения о желаемом преобразовании главой муниципального образования Губернатору Московской области с предусмотренным законом пакетом документов;

- Губернатор Московской области вносит в порядке законодательной инициативы вопрос об изменении административно-территориального устройства муниципального района или городского округа,

относящийся к ведению Московской областной Думы, в Московскую областную Думу;

- после получения и рассмотрения законодательной инициативы депутатами Московской областной думы принимается закон о преобразовании муниципального образования.

Следует отметить, что данный вид территориальной организации местного самоуправления действительно может принести максимальную выгоду для руководства субъекта РФ, так как позволяет централизовать управление [3], сосредоточить властные полномочия и, как следствие, повысить качественное исполнение социально-экономических и других федеральных программ.

Применение данной формы управления дало особенно положительный результат, вылившийся в существенном экономическом росте и развитии крупных городских округов, сформированных на базе крупных городов с малым количеством сельских поселений. Экономия расходов за счет сокращения администраций и сопутствующего бюрократического аппарата, объединение транспортных систем и т.д. дало существенный приток финансирования и, как следствие, улучшение социальной обеспеченности населения.

Тем не менее, противоположная ситуация складывается в муниципальных образованиях, преобразованных в городские округа городских и сельских поселениях, отдаленных друг от друга и имеющих различный уровень доходной части бюджета. Ситуация в ряде муниципальных образований, таких как городские округа Егорьевск, Истра, Ликино-Дулево, Люберцы, Серебряные Пруды, Сергиево-Посад, Шаховская, Серпухов, Чехов, Волоколамск и др. наглядно показывает, что зачастую навязанные областным центром изменения видов муниципальных образований не приводят к существенному улучшению социально-экономического благополучия населения данных местных сообществ. Местные администрации столкнулись с неприятием местным населением ситуации с сокращением городских, сельских администраций и, как следствие, снижением доступности для населения участия в управлении муниципальным образованием, получении услуг, решении социально-экономиче-

ских проблем. Наличие большого количества дотационных образований, вошедших в один городской округ, способствует продолжающемуся оттоку работоспособного населения в муниципальные образования с более высокими показателями социально-экономического обеспечения, что еще более снижает уровень доходов бюджетов дотационных образований.

Таким образом, результативность осуществляемых сегодня реформ в сфере муниципального управления коррелируют с поиском сохраняющихся в данной области проблем и определением возможностей и направлений их преодоления как целевых ориентиров дальнейшего развития [7, с. 31]. В настоящее время следует констатировать, что на данный момент времени реформа территориальной организации муниципальных образований еще не завершена. На всех этапах реформа, сталкиваясь с проблемами, выявляла пробелы не только на правоприменительном, но и на законодательном уровне, следствием чего стало внесение поправок как в федеральное законодательство, регулирующее основные принципы местного самоуправления, так и в региональные нормативные правовые акты Московской области. При этом принципиально важно, чтобы развитие реформы осуществлялось, как это определяется в законодательстве относительно организации местного самоуправления — с учетом исторических и иных местных тра-

диций, с учетом социально-экономической обстановки на определенной территории. Конечно, конкретные проблемы реформы местного самоуправления и направления их разрешения можно определить более четко в самих муниципальных образованиях, а также на уровне организации государственной власти в субъекте Российской Федерации.

На основе проведенного анализа можно сделать вывод о том, что наиболее рациональным представляется передача полномочий по выбору варианта реформирования местного самоуправления именно регионам. Тем не менее, роль федерального законодательства в установлении моделей организации местного самоуправления остается неизменно определяющей. Впоследствии субъекты России и непосредственно население могли бы выбирать наиболее приемлемую для местных условий модель местного самоуправления из общих вариантов, закрепленных федеральным законодательством. Тем не менее, необходимо совершенствование федерального законодательства с целью закрепления императивной нормы о том, что вид муниципального образования определяется именно жителями местного сообщества с целью реализации конституционного права на осуществление местного самоуправления и гарантирования его исполнения.

Библиография:

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. ФЗ РФ от 06.02.2019 № 3-ФЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>.
2. О внесении изменений в Закон Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области: закон Московской области № 24/2014-ОЗ Официальный сайт Московской областной думы. Режим доступа: http://www.mosoblдума.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/16751/.
3. О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области: Закон Московской области от 26.12.2017 № 241/2017-ОЗ в действ. редакции // Официальный интернет-портал Правительства Московской области. — Режим доступа: <http://www.mosreg.ru>.
4. О преобразовании городского округа Подольск, городского округа Климовск, городского поселения Львовский Подольского муниципального района, сельского поселения Дубровицкое Подольского муниципального района, сельского поселения Лаговское Подольского муниципального района и сельского поселения Стрелковское Подольского муниципального района, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования: Закон Московской области от 22.05.2015 № 81/2015-ОЗ в действ. редакции // Официальный интернет-портал Правительства Московской области. — Режим доступа: <http://www.mosreg.ru>.
5. Об объединении сельского поселения Степановское Ногинского муниципального района с городским округом Электросталь и внесении изменений в некоторые законы Московской области о статусе и границах муниципальных образований Московской области: Закон Московской области от 08.06.2017 № 87/2017-ОЗ в действ. редакции // Официальный интернет-портал Правительства Московской области. — Режим доступа: <http://www.mosreg.ru>.
6. Об организации местного самоуправления на территории Орехово-Зуевского муниципального района: Закон Московской области от 06.12.2017 № 211/2017-ОЗ в действ. редакции // Официальный интернет-портал Правительства Московской области. — Режим доступа: <http://www.mosreg.ru>.
7. Зотов В. Б. Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2018. № 4.
8. Статистический сборник «Московская область», — М., 2014 // Официальный сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Московской области. Режим доступа: <http://msko.gks.ru/> (Дата обращения 05.02.2019).

Bibliography:

1. On the general principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: federal law of 06.10.2003 No. 131-FZ (as amended by the Federal Law of the Russian Federation of 06.02.2019 No. 3-FZ) // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>.
2. On Amendments to the Law of the Moscow Region "On the Administrative-Territorial Structure of the Moscow Region: Law of the Moscow Region No. 24/2014-OZ. Official website of the Moscow Regional Duma. Access mode: http://www.mosoblдума.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/16751/.
3. On the redistribution of powers between local governments of municipal formations of the Moscow Region and state authorities of the Moscow Region: Law of the Moscow Region dated December 26, 2017 No. 241/2017-OZ in operation. Editorial Office // Official Internet portal of the Government of the Moscow Region. — Access mode: <http://www.mosreg.ru>.
4. On the transformation of the Podolsk city district, the Klimovsk city district, the Lviv urban settlement of the Podolsk municipal district, the rural settlement of Dubrovitskoe of the Podolsk municipal district, the rural settlement of Lagovskoe of the Podolsk municipal district, and the rural settlement of Strelkovskoe of the Podolsk municipal district, on the status and establishment of the boundary of the newly formed municipal entity The law of the Moscow region dated 05.22.2015 No. 81/2015-OZ in operation. Editorial Office // Official Internet portal of the Government of the Moscow Region. — Access mode: <http://www.mosreg.ru>.
5. On the unification of the rural settlement of Stepanovskoye of the Noginsk municipal district with the urban district Elektrostal and the introduction of amendments to some laws of the Moscow region on the status and boundaries of the municipal formations of the Moscow region: The law of the Moscow region of 08.06.2017 No. 87/2017-OZ in action. Editorial Office // Official Internet portal of the Government of the Moscow Region. — Access mode: <http://www.mosreg.ru>.
6. On the organization of local self-government on the territory of the Orekhovo-Zuyevo municipal district: Law of the Moscow Region No. 211/2017-OZ of December 6, 2017 in operation. Editorial Office // Official Internet portal of the Government of the Moscow Region. — Access mode: <http://www.mosreg.ru>.
7. Zotov V. B. Strategic goals of training state and municipal servants // Scientific information and analytical journal "Municipal Academy". 2018. № 4.
8. Statistical compilation "Moscow region", — M., 2014 // The official site of the territorial body of the Federal State Statistics Service in the Moscow region. Access mode: <http://msko.gks.ru/> (Circulation date 05.02.2019).

Характеристика использования географических и климатических условий для развития сельского хозяйства республики Северная Осетия-Алания

Characteristics of the use of geographic and climatic conditions for the agricultural development of the republic of North Ossetia-Alania



Панина Ольга Владимировна,
Заместитель заведующего кафедрой «Государственное и муниципальное управление», ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», кандидат экономических наук, доцент

Panina Olga Vladimirovna,
Deputy Head of the Department of Public Administration and Financial Control, Financial University under the Government of the Russian Federation, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor



Моисеева Екатерина Владимировна
бакалавр факультета Социологии и Политологии, ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»
katyamoiseev@yandex.ru

Moiseeva Ekaterina Vladimirovna
Bachelor of the Faculty of Sociology and Politology, Financial University under the Government of the Russian Federation
katyamoiseev@yandex.ru

Аннотация. В статье рассматриваются роль географических и климатических условий в развитии сельского хозяйства региона. Показано значение республиканских программ поддержки сельского хозяйства и отдельных его отраслей. Выявлены перспективные направления развития отрасли в Республике Северная Осетия, среди которых — садоводство и виноградарство, животноводство, семеноводство.

Ключевые слова: сельское хозяйство, географические и климатические условия, государственные программы

Annotation. The article reviews the role of geographical and climatic conditions in the agricultural development in the region. The importance of republican programs of agricultural support and its selected industries is shown. Perspective areas of development of the industry in the Republic of North Ossetia are identified, among them — horticulture and viticulture, animal husbandry and seed production.

Keywords: agriculture, geographical and climatic conditions, government programs

Особые географические и климатические условия Республики Северная Осетия-Алания позволяют признавать регион важной стратегической площадкой для перспективных проектов в сфере сельского хозяйства. Экологически чистая почва, наличие достаточного количества пресной воды, горный воздух позволяют считать территорию республики площадкой по развитию всех направлений сельского хозяйства, поставщиком качественных продуктов сельхозпроизводства не только для собственных нужд себя, но и для значительной части населения страны и даже рассматривать эту отрасль Северной Осетии с позиции реального, конкурентоспособного игрока на мировом продовольственном рынке.

Обладая уникальными климатическими и сырьевыми условиями, огромными трудовыми ресурсами, богатейшим практическим опытом, накопленным местными производителями республика может быть привлекательна для развития как традиционных направлений сельского хозяйства, так и для инновационных. Данное направление весьма важно развивать в условиях политики импортозамещения, когда государство оказывает всяческую поддержку развитию отечественного сельхозпроизводства.

Отметим, что Северный Кавказ всегда был житницей страны, здесь сельское хозяйство — не просто отрасль экономики, а образ жизни¹. Жители юга всегда бережно и успешно возделывали землю, выращивали плоды и овощи, развивали виноградарство, животноводство и рыболовство. Здесь (если не считать отдельные районы, пострадавшие в начале 30-х годов и в послевоенные годы) никогда не было тотального голода.

Республика Северная Осетия издавна специализируется на выращивании зерна и подсолнечника. Ведущая роль в животноводстве принадлежит скотоводству, тонкорунному овцеводству. Широко практикуется садоводство, виноградарство, птицеводство, свиноводство, пчеловодство. Нарастание производства происходит как в отрасли растениеводства, так и животноводства.

В 2018 году принято решение о развитии уникального сельскохозяйственного решения — выращивания экологически чистых овощей в высокогорье. В республиканском Мини-

стерстве сельского хозяйства разрабатывают программу освоения горных территорий по развитию фермерского производства. Кроме растениеводства будет развиваться фермерское производство сыров и молочных продуктов. Подобный опыт уже имеется в фермерских хозяйствах села Ход Алагирского района. Там начато производство сыров, сметаны, молока, сливочного масла, кефира, продукция пользуется большим спросом в Республике, глава фермерского хозяйства строит планы на освоение российского рынка. Данный опыт готовы перенимать фермеры из Верхнего Згиде, где строится новая ферма. Чтобы стимулировать горных фермеров, полгода назад правительство республики снизило в два раза арендную плату за землю². Правом на подобную скидку могут воспользоваться фермеры, которые осуществляют разведение всех видов крупного рогатого скота, молочной и мясной продукции, мелкого рогатого скота, лошадей молочных и мясных пород. Следует отметить, что размер оплаты земель сельхозназначения в горных районах республики не увеличивался с 2012 года. Индексация с учетом инфляции также не проводилась в течение 5 лет³.

Внедрение программы «Развитие садоводства и виноградарства на 2019–2023 годы в РСО-Алания» позволит к 2023 году увеличить площадь плодовых садов до 7,8 тыс. гектаров (в настоящее время — 1,8 тыс. га). Увеличение площади плодовых садов позволит повысить сбор урожая за пять лет до 277 тыс. тонн. Реализация данной продукции, по подсчетам специалистов, пополнит республиканский бюджет на более чем 13 млрд. рублей.

Фактический уровень потребления плодово-ягодной продукции жителей Северной Осетии за последние три года составил лишь 20% от рекомендуемой Минздравом нормы. Разрабатываемая Проектным офисом программа призвана улучшить показатели в данной сфере, а также повысить экономическую эффективность отрасли.

Увеличение объемов производства планируется и в сфере виноградарства. Если сегодня площадь виноградников в республике составляет 125 гектаров, то через пять лет этот показатель вырастет до 2 тыс. га, с которых ожидается собрать порядка 27 тыс. тонн. Обсужда-

¹ Зотов В. Б. Территориальное управление — практический опыт и достижения // Социальное, экономическое и градостроительное развитие Юго-Восточного округа г. Москвы. Москва, 2018; Paptsov A. G., Lebedev N. A., Butova T. V. METHODS OF ACTIVATION OF DEVELOPMENT OF REGIONAL ECONOMY IN THE CONTEXT OF ECONOMIC SYSTEM MODERNIZATION. Espacios. 2017. T. 38. № 57. С. 29

² Развитие сельского хозяйства в высокогорье <http://iryston.tv/ru/razvitie-selskogo-hozyajstva-v-vysokogore/>

³ Фермерам, занимающимся животноводством в горной местности в Осетии, снизили плату за аренду земли на 50%: <http://ossetia.news/2017/12/05/fermeram-zanimayushhimsya-zhivotnovodstvom-v-gornoy-mestnosti-v-osetii-snizili-platu-za-arendu-zemli-na-50/>

лись перспективы развития винно-коньячного производства в Северной Осетии. Вячеслав Битаров дал поручение в рамках каждой программы, в том числе в программе «Развитие садоводства и виноградарства на 2019–2023 годы» разработать подпрограммы, предусматривающие переработку продукции.

На современном этапе развития сельского хозяйства необходимо вести работу с районами, климатические условия которых позволяют выращивать виноград, и определить, где и для каких сортов наиболее благоприятные участки. Важно привлекать специалистов данной сферы из других регионов.

Условием успешного развития садоводства и виноградарства является наличие качественного посадочного материала. По результатам подсчетов, пятилетняя программа подразумевает реализацию 9,5 млн. саженцев. В дальнейшем планируется развивать собственные плодопитомники, чтобы средства на покупку посадочного материала оставались в республике.

Один из важных факторов развития сельского хозяйства — поддержка личных подсобных хозяйств. В соответствии с дорожной картой программы развития ЛПХ до 2023 года планируется обеспечить теплицами площадью 600 м² всех заинтересованных сельскохозяйственных производителей — вводить по сто единиц в год. Тепличную конструкцию предоставляет республика в пользование на 5 лет, а газовое отопление и внутреннее оснащение оплачивается за счет средств владельца ЛПХ. Размер платы за технологическое присоединение газораспределительным сетям в 2018 году определен Постановлением Региональной службы по тарифам РСО-Алания № 49 от 28 декабря 2017 года.

Задача властей Республики Северная Осетия — заинтересовать граждан, побудить заниматься сельским хозяйством, в том числе малыми формами хозяйствования. Необходимо создать благоприятные условия для производства и реализации экологически чистой продукции, выращенной в ЛПХ⁴.

Также профильное Министерство сельского хозяйства и продовольствия РСО реализует три направления поддержки, разработанные в рамках государственной программы «Развитие сельского хозяйства Республики Северная Осетия-Алания»: гранты начинающим ферме-

рам, семейным животноводческим фермам, а также сельскохозяйственным кооперативам. В принятых на заседании Правительства постановлениях утверждены условия, порядок и максимальные размеры предоставления субсидий⁵. Так, право на получение гранта имеют те начинающие фермеры, чья сельскохозяйственная деятельность связана с животноводством (разведение крупного рогатого скота молочного и мясного направлений, овец, коз, рыбы, пчел, табунных лошадей) и растениеводством (выращивание овощей в закрытом грунте и грибов). Всего в 2019 году объем финансирования на поддержку начинающих фермеров составляет 21,5 млн. рублей за счет средств федерального и республиканского бюджетов. Максимальный размер денежных средств для одного грантополучателя составит 5 млн. рублей, тогда как раньше эта сумма не превышала 3 млн. рублей. Такого увеличения удалось достичь благодаря активному участию республики в нацпроектах, а также благодаря принципиальной позиции Главы РСО-Алания Вячеслава Битарова относительно необходимости развития сельского хозяйства в Северной Осетии. Как ни раз подчеркивал Вячеслав Битаров, в последние годы наблюдалось снижение поголовья крупного рогатого скота, и как следствие — снижение животноводческой продукции. Поэтому в настоящее время руководством РСО-Алания предпринимаются меры по преодолению отставания и развитию отрасли⁶.

Крестьянские (фермерские) хозяйства имеют право на получение субсидии до 30 млн. рублей на разведение крупного рогатого скота мясного или молочного направления. На эти мероприятия в 2019 году заложено 131,7 млн. рублей из федерального и республиканского бюджетов.

Что касается сельскохозяйственных потребительских кооперативов, то на развитие их материально-технической базы предусмотрено в общем объеме 26,9 млн. рублей. Получить грант смогут те кооперативы, в которых под общим началом объединено не менее десяти сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Кооперативы играют очень важную роль в развитии агропромышленного комплекса в районах республики. Преимущества такой формы организации труда необходимо доводить до руководителей небольших сельхозпредприятий. Задача Министерства — оказывать

⁴ Садоводство и поддержка ЛПХ — приоритетные направления развития сельского хозяйства — Министерство сельского хозяйства РСО — Алания <http://www.alania.gov.ru/news/6684>

⁵ Минсельхоз Северной Осетии предоставит гранты на развитие сельского хозяйства — <http://www.nykhas.ru/608334/minselkhoz-severnoy-osetii-predosta/>

⁶ Там же

всяческую помощь всем, кого заинтересует данная форма организации производства. Также необходимо оказывать помощь тем предпринимателям, кто готов работать в том числе в формате государственно-частного партнерства.

Общим обязательным условием для получения грантов по трем вышеизложенным направлениям Правительство республики обозначило создание рабочих мест, а также казначейское сопровождение, что позволит исключить их нецелевое использование.

Если в 2018 году общая сумма средств на развитие сельского хозяйства республики составляла около 250 млн. рублей, то в 2019 году этот показатель достиг 660 млн. рублей⁷.

Географические и климатические условия республики способствуют развитию скотоводства⁸— в 2018 году в РСО-Алания сформирована целостная подпрограмма развития овцеводства и козоводства. Отметим, что в Северной Осетии площадь пастбищ и сенокосов составляет 135 тысяч гектаров. Для реализации замысла необходимы около 20 тысяч гектаров пастбищ и 8 тысяч гектаров сенокосов— указанные площади располагаются в горных территориях Алагирского, Ирафского и Пригородного районов⁹. Необходима полная информация о том, как арендаторы используют выделенные им пастбища и сенокосы для развития животноводства. Главам районов вместе с исполнительной властью нужно принять решения в отношении земельных площадей, которые следует отводить для развития овцеводства. Если на протяжении года арендатор пастбища не выполняет всех поставленных перед ним условий, то участок, относящийся к категории земель сельскохозяйственного назначения, нужно возвращать в районный фонд перераспределения земель. Фермеры, работающие в горах Алагирского района, производят экологически чистую продукцию, и есть необходимость в том, чтобы в ближайшее время

⁷ Минсельхоз Северной Осетии предоставит гранты на развитие сельского хозяйства — <http://www.nykhas.ru/608334/minselkhoz-severnoy-osetii-predosta/>

⁸ Животноводство в Северной Осетии переживает не лучшие времена. Динамику экономической рентабельности этой отрасли можно проследить с помощью производственных показателей, которые приводит Министерство сельского хозяйства РСО—А. Так, за 2017 год численность КРС в хозяйствах всех категорий уменьшилась на 3,7 тыс. голов и составила 96,5 тыс. голов. поголовье коров сократилось на 0,5% и составило 43,1 тыс. голов. Производство скота и птицы на убой во всех категориях хозяйств составило 35,7 тыс. тонн или 99,0% к 2016 году.

⁹ В горах Северной Осетии намерены развивать животноводство: <http://sk-news.ru/>

реализовать пилотный проект, связанный с ее переработкой—такие мощности следует расположить в Мизуре. В подпрограмме, нацеленной на развитие горных территорий, будут также предусмотрены всевозможные механизмы государственной поддержки—это важно для того, чтобы фермеры могли поэтапно увеличивать поголовье мелкого и крупного рогатого скота¹⁰.

Несмотря на реализацию государственных программ показатели развития животноводства РСО-Алания демонстрируют отрицательную динамику. Этому есть ряд причин, о которых специалисты данной отрасли говорят открыто: сокращение поголовья сельскохозяйственных животных связано с удорожанием их содержания, ростом цен на энергоносители, ветеринарные препараты, а также с отсутствием предприятий, осуществляющих переработку животноводческой продукции.

Окупаемость от продажи товара в одной из самых трудо- и финансовозатратных отраслей сельского хозяйства, как поясняют эксперты, в отличие от других происходит в несколько раз дольше. Молниеносно получить прибыль в мясном и молочном животноводстве не позволяет производственный цикл, который растягивается на несколько лет. Другая причина упадка— модернизация производства: она невозможна из-за высоких цен на оборудование. Самый проблемный вопрос малого бизнеса—это государственные кредиты¹¹.

Если в вопросах поставки сельскохозяйственной техники и оборудования новые горизонты для сельхозтоваропроизводителей откроет акционерное общество «Алания-агробизнес», создание которого планируется в республике в самое ближайшее время, то Фонд микрофинансирования РСО—А не первый год служит господдержкой для малого бизнеса, в частности, для тех, кто способствует развитию животноводства.

Однако и здесь, согласно данным фонда, прослеживается некий спад: в 2016 году сельскому хозяйству выдано займов на общую сумму 9,45 млн. руб., в 2017—5,5 млн. руб., а за первый квартал 2018 года—2,8 млн. руб., что составляет всего пять займов или пять кредитных историй.

В процентном отношении большая часть выданных в 2017 году сумм приходится на Владикавказ, здесь 74%. 7% у Алагирского района, по 4% у Дигорского и Ирафского районов, по 3%

¹⁰ Там же

¹¹ Фермер с хорошей кредитной историей — <http://sevoetia.ru/Article/Index/164842>

приходится на Моздокский и Пригородный муниципалитеты, 3% у Правобережного района и 2% за Кировским районом¹².

В 2019 году сумма грантов на развитие животноводства в Северной Осетии в три раза больше, чем прошлым¹³.

Получить государственную поддержку могут фермеры, которые уже имеют материально-техническую базу. Оценивать их будет специальная комиссия во главе с министром сельского хозяйства и продовольствия. В министерстве отмечают, что по сравнению с прошлым годом финансирование программы значительно увеличилось.

В этом году средства на поддержку семейных животноводческих хозяйств и начинающих фермеров выделяют не только из федерального, но и республиканского бюджета. Вместе с Минсельхозом на предприятия выезжают и представители Россельхозбанка. Они на месте рассказывают фермерам, на какие виды господдержки они могут рассчитывать.

Всего в 2018 году при поддержке государственных грантов в республике появилось 17 новых животноводческих хозяйств. В 2019 году показатель планируют увеличить в три раза.

Окончательный список тех, кто получит гранты на развитие своего хозяйства определяют в мае 2019 года. Тогда же средства доведут до сельхозпроизводителей.

Овощеводы Северной Осетии, желающие заниматься тепличным хозяйством, смогут с 2018 года получить в пользование на пять лет тепличные конструкции от властей республики. Такой способ в Республике Северная Осетия решено применить для стимулирования фермеров выращивать тепличные овощи и расширять площади тепличных хозяйств. В республике согласно дорожной карте программы развития ЛПХ до 2023 года необходимо обеспечить теплицами площадью 600 квадратных метров всех желающих работать в этом бизнесе. Для этого требуется вводить в эксплуатацию по сто объектов в год¹⁴.

Тепличную конструкцию каждый заинтересованный сельхозтоваропроизводитель сможет взять в пользование на пять лет. Однако газовое отопление и внутреннее оснащение фермер будет оплачивать сам.

¹² Там же

¹³ Фермеры Северной Осетии получают в три раза больше грантов — <http://gradus.pro/fermery-severnoj-osetii-poluchat-v-tri-raza-bol-she-grantov/>

¹⁴ В Северной Осетии фермеры могут получить тепличные конструкции//Национальное аграрное агентство — <https://rosng.ru/post/v-severnoj-osetii-fermery-mogut-poluchit-teplichnye-konstrukcii>

Глава Северной Осетии Вячеслав Битаров пояснил по этому поводу следующее: «Наша задача—заинтересовать граждан, побудить заниматься сельским хозяйством, в том числе малыми формами хозяйствования. Необходимо создать благоприятные условия для производства, а также помочь продать экологически чистую продукцию, выращенную в личных подсобных хозяйствах»¹⁵.

Природные и климатические условия РСО-Алания позволяют собирать богатый урожай—кукурузу, картофель, овёс. В 2018 году рекордные показатели продемонстрировала соя. Важно отметить, что культура лучше переживает непогоду, устойчива к вредителям и семена дают больше масла. Главное отличие сои от традиционных культур—ее высокорентабельность. Эта культура очень широко используется для производства кормов для животных, также соя используется широко в пищевой промышленности, кондитерской промышленности.

В этом году соей засеяли около 500 гектаров. На полях Ардонского района фермеры выращивают специальный сорт сои—«Иристон». Он отличается высоким содержанием белка. Это главный показатель сои, который и определяет ее стоимость на рынке. Солнечная погода после обильных осадков благоприятно повлияло на накопление полезных элементов в этой культуре.

В РСО-Алания природные и климатические условия способствуют богатому урожаю картофеля. Развитие семеноводства является основным и важнейшим элементом интенсивного развития растениеводства. Природно-климатические условия позволяют заниматься производством семян картофеля, зерновых культур, тем более что республика в советское время имела в этой сфере большой опыт¹⁶.

Североосетинская компания «ФАТ-АГРО» совместно с финской компанией «HZPC Sadokas» начала реализацию проекта по выращиванию семенного картофеля на высоком уровне Северной Осетии.

Финский поставщик семян элитного картофеля предоставил «ФАТ-АГРО» лучшие сорта микрорастений, которые обладают хорошей урожайностью и высоким качеством конечного продукта.

С помощью импортных семян, руководство Северной Осетии планирует ускорить развитие семеноводства в республике, основным

¹⁵ Там же

¹⁶ DairyNews.ru <http://www.dairynews.ru/news/k-vaziev-uzhe-v-nyneshnem-godu-v-severnoj-osetii-b.html>

экономическим сегментом которой является сельское хозяйство. В немалой степени развитию должен поспособствовать фактор уникальных климатических условий Северной Осетии, прекрасно подходящих для производства семенного картофеля¹⁷.

На базе компании «ФАТ-АГРО» реализован инновационный проект, создан современный биотехнологический комплекс, включающий в себя отдельные лаборатории почвенного и клубневого анализа, безвирусного материала, ПЦР и иммунодиагностику. Внедренные в работу усовершенствованные методы ис-

¹⁷ Северная Осетия начнет производить собственный семенной картофель//<https://fruitnews.ru/technology/growing/43810-severnaya-oseiya-nachnet-proizvodit-sobstvennyj-semennoj-kartofel.html>

следования позволяют отслеживать качество семенного картофеля на каждом этапе производства. Также компания располагает банком здоровых семян, насчитывающим более 70 наименований. Это единственная в России зона пространственной изоляции, расположенная на высоте 2500 метров над уровнем моря.

Республика же обладает преимуществом по развитию семеноводства. Как известно в горах отсутствуют переносчики вирусов. Компания собирается возродить утраченные традиции, а с 2017 года обеспечивает оригинальным семенным картофелем юг России.

Список литературы:

1. DairyNews.ru <http://www.dairynews.ru/news/k-vaziev-uzhe-v-nyneshnem-godu-v-severnoy-osetii-b.html>
2. Paptsov A.G., Lebedev N. A., Butova T.V. METHODS OF ACTIVATION OF DEVELOPMENT OF REGIONAL ECONOMY IN THE CONTEXT OF ECONOMIC SYSTEM MODERNIZATION. *Espacios*. 2017. Т. 38. № 57. С. 29
3. В горах Северной Осетии намерены развивать животноводство: <http://sk-news.ru/>
4. В Северной Осетии фермеры могут получить тепличные конструкции//Национальное аграрное агентство — <https://rosng.ru/post/v-severnoy-osetii-fermery-mogut-poluchit-teplichnye-konstrukcii>
5. Зотов В. Б. Территориальное управление — практический опыт и достижения// Социальное, экономическое и градостроительное развитие Юго-Восточного округа г. Москвы. Москва, 2018
6. Минсельхоз Северной Осетии предоставит гранты на развитие сельского хозяйства — <http://www.nykhas.ru/608334/minselkhoz-severnoy-osetii-predosta/>
7. Развитие сельского хозяйства в высокогорье <http://iryston.tv/ru/razvitie-selskogo-hozyajstva-v-vysokogore/>
8. Северная Осетия начнет производить собственный семенной картофель//<https://fruitnews.ru/technology/growing/43810-severnaya-oseiya-nachnet-proizvodit-sobstvennyj-semennoj-kartofel.html>
9. Фермеры Северной Осетии получают в три раза больше грантов — <http://gradus.pro/fermery-severnoj-osetii-poluchat-v-tri-raza-bol-she-grantov/>
10. Фермер с хорошей кредитной историей — <http://sevosetia.ru/Article/Index/164842>
11. Фермерам, занимающимся животноводством в горной местности в Осетии, снизили плату за аренду земли на 50%: <http://ossetia.news/2017/12/05/fermeram-zanimayushhimsya-zhivotnovodstvom-v-gornoy-mestnosti-v-osetii-snizili-platu-za-arendu-zemli-na-50/>

Bibliography:

1. DairyNews.ru <http://www.dairynews.ru/news/k-vaziev-uzhe-v-nyneshnem-godu-v-severnoy-osetii-b.html>
2. Paptsov A.G., Lebedev N. A., Butova T.V. METHODS OF ACTIVATION OF DEVELOPMENT OF REGIONAL ECONOMY IN THE CONTEXT OF ECONOMIC SYSTEM MODERNIZATION. *Espacios*. 2017. Т. 38. № 57. С. 29
3. The intentions to develop animal husbandry in the mountains of North Ossetia: <http://sk-news.ru/>
4. In North Ossetia farmers can get greenhouse structures // National Agricultural Agency — <https://rosng.ru/post/v-severnoy-osetii-fermery-mogut-poluchit-teplichnye-konstrukcii>
5. Zotov V. B. Territorial Administration — Practical Experience and Achievements // Social, Economic and Urban Planning Development of the Southeast District of Moscow. Moscow, 2018
6. The Ministry of Agriculture of North Ossetia provided grants for the agricultural development. — <http://www.nykhas.ru/608334/minselkhoz-severnoy-osetii-predosta/>
7. Agricultural development in the highlands <http://iryston.tv/ru/razvitie-selskogo-hozyajstva-v-vysokogore/>
8. North Ossetia will start producing its own seed potatoes //<https://fruitnews.ru/technology/growing/43810-severnaya-oseiya-nachnet-proizvodit-sobstvennyj-semennoj-kartofel.html>
9. Farmers from North Ossetia will receive three times more grants. — <http://gradus.pro/fermery-severnoj-osetii-poluchat-v-tri-raza-bol-she-grantov/>
10. A farmer with a good credit history. — <http://sevosetia.ru/Article/Index/164842>
11. Farmers, who are holding animal husbandry in the mountains in Ossetia, have been reduced rental fees by 50%: <http://ossetia.news/2017/12/05/fermeram-zanimayushhimsya-zhivotnovodstvom-v-gornoy-mestnosti-v-osetii-snizili-platu-za-arendu-zemli-na-50/>

Общественные муниципальные форумы как предмет определения приоритетных направлений регионального развития

Public municipal forums as a subject to determine the priority directions of regional development



Околышев Даниил Анатольевич
старший инспектор отдела по работе с общественными палатами управления по работе с институтами гражданского общества Главного управления социальных коммуникаций Московской области, daniilokolyshchev@mail.ru

Okolyshchev Daniil Anatolyevich
senior Inspector of the Department for Work with Public Chambers of the Office for Work with civil society institutions of the Main Department of Social Communications of the Moscow Region, daniilokolyshchev@mail.ru

Аннотация: в статье исследуется вопрос определения приоритетных направлений регионального развития на принципах проведения общественных муниципальных форумов. На материалах Правительства Московской области рассмотрены примеры реализации общественных муниципальных форумов «Сильное. Здоровое. Чистое». Целью исследования является выявление типовых форм основных приоритетных направлений регионального развития. Главным подходом к использованию в работе муниципальных форумов является открытая дискуссионная площадка общества с ответственными органами государственного и муниципального управления по проблемным вопросам. Полученные результаты исследования могут использоваться в работе региональных органов управления при определении приоритетных направлений развития, в работе образовательных и научных учреждений для изучения практики деятельности Московской области в определении приоритетных направлений регионального развития, и могут послужить дальнейшему изучению вопроса взаимодействия общества и государства.

Ключевые слова: форум, регион, общественный контроль, общественная палата, развитие.

Abstract: the article explores the issue of identifying priority areas for regional development on the principles of holding public municipal forums. Based on the materials of the Moscow Region Government, examples of the implementation of the public municipal forums «Strong. Healthy. Clean». The aim of the study is to identify typical forms of the main priority areas of regional development. The main approach to the use in the work of municipal forums is an open discussion platform of the company with responsible bodies of state and municipal government on problematic issues. The results of the study can be used in the work of regional authorities in determining priority areas for development, in educational and scientific institutions to study the practice of the Moscow region in determining priority areas for regional development, and can serve to further study the issue of interaction between society and the state.

Keywords: forum, region, public control, public chamber, development.

В современной рыночной экономике Российской Федерации тенденции социально-экономического развития определяются путем проведения публичных мероприятий в целях выявления приоритетных направлений регионального развития. [1,2,3,4,5,6,7,8,9]

Публичные мероприятия имеют различный формат, самым распространенным является форум.

На примере Московской области Губернатором Московской области 14 сентября 2018 года определены приоритетные направления развития региона на ближайшее пятилетие.

В целях детального выявления факторов, определяющих региональное развитие, данные приоритеты обсуждались на муниципальных форумах «Сильное. Здоровое. Чистое» в 2018 году.

Само название форума «Сильное. Здоровое. Чистое» означает сосредоточение основного внимания органов государственной власти, органов местного самоуправления, иных институтов гражданского общества Московской области на развитии сфер экономики, здравоохранения и экологии с учетом мнения и пожеланий жителей.

В частности:

Сильное—продолжать создавать мощную экономику, рабочие места, открывать новые предприятия, искать инвесторов, создавать благоприятные условия для тех, кто инвестирует в экономику Московской области.

Здоровое—продолжать обеспечивать лечебные учреждения всеми необходимыми средствами для того, чтобы добиваться результатов в продолжительности жизни и в качестве оказания медицинских услуг.

Чистое—внедрение нового экологического стандарта, включающего самые современные технологии утилизации отходов.

На наш взгляд проведение муниципальных форумов позволит осуществить обратную связь с жителями и представителями общественности на площадке Общественная палаты Московской области при поддержке.

Основной целью проведения форумов: в рамках реализации приоритетных программ развития Московской области выверить через восприятие жителей состояние, качество и отношение к результатам проведенной работы. Услышать пожелания

и предложения по повышению эффективности всей деятельности.[1,3,8]

По сути, данные форумы являются продолжением общественных муниципальных форумов, которые ранее проводились в Московской области:

— «Идеология лидерства»—2017 год;

— «Наше Подмосковье. Стратегия перемен»—2017 год;

— «Лидерство—это реальность»—с 2014 по 2016 годы.

На площадке Общественной палаты Московской области всего было проведено свыше 50 таких мероприятий.

На наш взгляд целесообразность проведения подобных мероприятий определяется измерением состояния общественности на текущее состояние социально-экономического развития. Диалог органов государственного и муниципального управления с обществом по средству проведения подобных мероприятий на наш взгляд позитивно формируется, и в целях подготовки конструктивных предложений по решению вопросов рабочим органам Общественной палаты Московской области необходимо вести протоколы обсуждений с решениями.

Несмотря на высокую эффективность проведения форумов «Сильное. Здоровое. Чистое» в 2018 году, проводимых в шести муниципальных образованиях Московской области, существует недостаточная техническая доработка мероприятий по регламентации действий по отношению к ведению делопроизводства, по четкой регламентации последовательности принятия дальнейших решений на последующих заседаниях.

Учитывая сложность проведения форума, многозадачность и ограниченность во времени, возможность выстраивания комплексной коммуникации с органами государственного и муниципального управления и удовлетворения потребности высказаться всем жителям возможно благодаря искусственным способам взаимодействия (письменные обращения, видеообращения, обращения в специальных формах, чатах мероприятия и др.).

Определение адекватных предложений, как и само понятие «адекватное» предложение, для включения в протокол, с учетом бюрократических особенностей государственного и муниципального аппарата, возможность написания качественной резолю-

ции по результатам проведения форумов является одной из самых сложных технических задач рабочих органов Общественной палаты Московской области.

Например, муниципальные форумы «Сильное. Здоровое. Чистое» в Московской области прошли в: Раменском и Сергиево-Посадском муниципальных районах (26 октября и 16 ноября соответственно), городских округах Домодедово, Долгопрудный, Богородский и Балашиха (9 и 23 ноября, 7 декабря).

Всего в них приняло участие свыше 900 человек.

По результатам обсуждения на форумах проблем и вопросов, поставленных жителями указанных муниципальных образований, всего принято 144 рекомендации областной общественной палаты. В том числе, по направлению «Сильное»—39, «Здоровое»—62, «Чистое»—43.

В отчетной документации отмечается, что наиболее часто встречающиеся проблемы, имеющие системный характер.

Направление «Сильное»:

- длительная и не всегда понятная для предпринимателей процедура подключения дополнительных мощностей по газу и электроэнергии;
- низкий уровень информированности о действующих условиях ежегодного областного конкурса на предоставление субсидий по частичной компенсации затрат, связанных с приобретением оборудования для развития производства;
- трудности с реализацией продукции в сетевых магазинах;
- подготовка квалифицированных кадров для промышленности и сельского хозяйства.

Направление «Здоровое»:

- недостаточный уровень информированности жителей о действующем порядке оказания медицинской помощи, в том числе о деятельности Единой медицинской информационно-аналитической системы Московской области, трудности с записью к врачам, особенно к врачам узких специальностей (онколог, пульмонолог и др.);
- низкая транспортная доступность медицинских учреждений, особенно для жителей новых микрорайонов, недостатки в работе скорой помощи;
- необходимость строительства новых

и ремонта действующих медицинских учреждений;

- нехватка врачей.

Направление «Чистое»:

- крайне низкая информированность жителей об установленной с 1 января 2019 года процедуре перехода к разделному сбору твердых коммунальных отходов;
- отсутствие у большинства предприятий и учреждений договоров на вывоз мусора.

Рассмотрим вопросы и итоговые рекомендации проведения 2-х форумов в городских округах Балашиха и Долгопрудный Московской области.

В городском округе Балашиха Московской области 7 декабря 2018 года обсудили вопросы реализации приоритетных программ развития Московской области в сферах экономики, здравоохранения и экологии на территории городского округа Балашиха.

В отчетной документации по результатам проделанной работы отмечается следующее.

1. Заместитель генерального директора Московского авиаремонтного завода Башкатов М.Ю. попросил оказать содействие в изменении категории земли, используемой в качестве заводского аэродрома. Существующая категория («земли населенных пунктов») приводит к её завышенной кадастровой стоимости и, как следствие, к высокому размеру земельного налога—25 млн. рублей в год.

Итоговые рекомендации: Министерству инвестиций и инноваций Московской области совместно с Администрацией городского округа Балашиха рассмотреть вопрос об оказании содействия предприятию в изменении существующей категории земли в границах аэродрома.

2. Генеральный директор Балашихинской хлопкопрядильной фабрики Егоров В.В. обратился с просьбой об оказании поддержки его предприятию в реализации проекта реновации старой промышленной площадки.

Итоговые рекомендации: Министерству инвестиций и инноваций Московской области совместно с Администрацией городского округа Балашиха рассмотреть вопрос возможной поддержки предприятия.

3. Заместитель генерального директора

ООО «Лукес-Д» (переработка мяса) Чалов Д.И. выразил беспокойство отсутствием должного уровня поддержки предприятий, реализующих свою продукцию в местах её производства. Это приводит к сокращению рабочих мест и снижению темпов развития.

Итоговые рекомендации: Министерству инвестиций и инноваций Московской области рассмотреть возможные меры поддержки крупных местных производителей — участников торгов, позволяющие снизить себестоимость продукции.

4. Председатель Совета молодых ученых и специалистов городского округа Балашиха Чалый В.С. предложил поддержать Центр молодежного инновационного творчества в размещении информации о его деятельности на портале государственных услуг.

Итоговые рекомендации: министерствам инвестиций и инноваций, государственного управления, информационных технологий и связи Московской области совместно с Администрацией городского округа Балашиха рассмотреть такую возможность.

По направлению «Здоровое»:

Итоговые рекомендации: Министерству здравоохранения Московской области совместно с Администрацией городского округа Балашиха при поддержке Общественной палаты городского округа Балашиха:

1. Рассмотреть вопрос о предоставлении подходящих по действующим нормативам помещений для организации медицинской помощи жителям новых микрорайонов «Новое Измайлово», «Алексеевская роща», «Лукино» в пешей доступности (с обязательным приемом педиатра, терапевта, работой прививочного кабинета и пункта выдачи детского питания).

На период отсутствия таких помещений рассмотреть возможность организации транспортного сообщения из указанных микрорайонов до ближайших медицинских учреждений, работающих в системе обязательного медицинского страхования.

Выделить транспорт для участковых терапевтов и педиатров, которые закреплены и обслуживают данные территории.

2. Рассмотреть вопрос перевода детской поликлиники № 3, к которой приписано 5 тыс. детей, из трехкомнатной квартиры (ул. Комсомольская, дом 6) в помещение, удовлетворяющее требованиям медицин-

ского законодательства.

В максимально сжатые сроки организовать перераспределение потоков пациентов с детьми, прикрепленными к данной поликлинике, в другие близрасположенные медицинские учреждения.

3. Организовать и провести общественные слушания по выработке оптимальных маршрутов транспортной доступности действующих медицинских учреждений для жителей городского округа.

4. Обсудить вопрос о необходимости проведения выборочной диспансеризации детей, проживающих в непосредственной близости от полигона ТКО «Кучино», с последующим информированием об её итогах всех родителей.

По направлению «Чистое»:

1. Министерству жилищно-коммунального хозяйства Московской области совместно с региональным оператором (ООО «Хартия»), Администрацией городского округа Балашиха при поддержке Общественной палаты Московской области и Общественной палаты городского округа Балашиха поручено:

- продолжить активную работу по созданию новой системы сбора и обращения с твердыми коммунальными отходами на территории городского округа;
- провести для жителей, руководителей предприятий и учреждений, предпринимателей разъяснительные семинары по планируемыми с 1 января 2019 года изменениям в порядке обращения с ТКО, в том числе по экономической целесообразности и методикам расчета новых тарифов для жителей;
- для информирования жителей городского округа о порядке раздельного сбора и утилизации ТКО использовать информационные стенды, печатные и электронные СМИ, социальные сети, средства социальной рекламы и другие средства;
- рассмотреть вопрос об изготовлении более ярких и заметных для жителей наклеек на контейнеры, предназначенные для раздельного сбора ТКО (синего и серого цвета).

2. Министерству экологии и природопользования Московской области совместно с Администрацией и Общественной палатой городского округа Балашиха поручено обеспечить постоянное информи-

рование жителей округа о ходе процесса рекультивации полигона «Кучино», особенно о технологических отклонениях от утвержденного проекта и их возможных последствиях.

3. Министерству благоустройства Московской области распространить опыт благоустройства искусственного озера и его окрестностей в микрорайоне Заря.

Общественная палата Московской области оставляет за собой право на общественный контроль за выполнением данных рекомендаций.

На наш взгляд в целях реализации указанных рекомендаций, потребуется длительное время на выстраивание компетентного общественного контроля с участием представителей бизнеса, органов государственного и муниципального управления.

Потребуется также значительная техническая работа в исполнении норм делопроизводства:

- официальные запросы;
- официальные приглашения на дополнительные заседания, встречи;
- официальное согласование технической документации, прочей работы.

Поскольку рабочие органы Общественной палаты Московской области оказывают техническую поддержку мероприятий, проводимых на площадке Общественной палаты Московской области, основная нагрузка на осуществление делопроизводства ложится на аппарат Общественной палаты Московской области.

На наш взгляд для решения сложившихся вопросов и в целях комплексной проработки проблем следует всем заинтересованным исполнительным органам управления осуществлять административную поддержку Общественной палате Московской области в части касающейся. Иначе Аппарат Общественной палаты Московской области как структура управления будет перегружена и нуждаться в дополнительных кадрах сопоставимых численностью рабочих кадров с Правительством Московской области.

На примере проведения общественного муниципального форума Московской области «Сильное. Здоровое. Чистое» в городском округе Долгопрудный 9 ноября 2018 года было рекомендовано следующее.

По направлению «Сильное»:

1. Министерству инвестиций и инноваций Московской области совместно с Администрацией городского округа Долгопрудный поручено:

- с привлечением заинтересованных структур рассмотреть возможные мероприятия по сокращению сроков подключения и подачи газа на предприятия и промышленные объекты города;
- подготовить и провести с предпринимателями и руководителями предприятий городского округа Долгопрудный серию семинаров по разъяснению существующих мер поддержки бизнеса и процедур разрешения вопросов по земле, в том числе связанных с изменением форм и видов использования земельных участков, оспариванием завышенной кадастровой стоимости (проблема имеет системный характер в Московской области).

2. Министерству инвестиций и инноваций Московской области поручено провести анализ действующих требований по порядку предоставления субсидий на выполнение НИОКР в сторону исключения их избыточности для разработчиков.

3. Министерству образования Московской области совместно с Администрацией городского округа Долгопрудный поручено проанализировать ситуацию с потребностью квалифицированных кадров для промышленных предприятий городского округа Долгопрудный с целью принятия соответствующих мер по подготовке специалистов дефицитных специальностей в рамках действующей в Подмоскovie системы среднего профессионального образования.

4. Министерству экологии и природопользования Московской области совместно с Администрацией городского округа Долгопрудный поручено:

- рассмотреть вопрос о внесении изменений в действующие нормативные акты по предоставлению предпринимателям города возможности выкупа в частную собственность арендуемых ими земельных участков с построенными на них объектами недвижимости в границах второго водохозяйственного пояса Клязьминского водохранилища;

- принять меры по оптимизации существующих форм отчетов в сфере экологии, представляемых в различные исполнительные органы государственной власти Московской области с целью приведения их к единой для всех форме и представления в «одно окно»;

- пересмотреть существующие требования по согласованию разрешений на вредные выбросы для предприятий малого и среднего бизнеса в сторону их упрощения и увеличения периода действия (сейчас такое согласование может длиться до двух лет с необходимостью его ежегодного продления).

По направлению «Здоровое»:

1. Министерству здравоохранения Московской области совместно с Администрацией городского округа Долгопрудный поручено:

- рассмотреть вопрос о включении в государственную программу Московской области «Здравоохранение Подмосковья на 2018–2021 годы» закупку для Долгопрудненской центральной городской больницы магнитно-резонансного томографа;

- спланировать проведение в 2019 году ремонта зданий и помещений Женской консультации (ул. Центральная, дом 7) и Центральной городской поликлиники (ул. Павлова, дом 2).

- выйти с предложением в Московскую областную Думу о принятии Закона Московской области об обязательной диспансеризации работающих граждан;

- обеспечить своевременную замену выслуживших срок автомобилей на Долгопрудненской подстанции скорой помощи.

2. Главному управлению региональной безопасности Московской области совместно с Администрацией городского округа Долгопрудный поручено в срочном порядке рассмотреть вопрос выделения земельного участка под кладбище для захоронения умерших жителей города Долгопрудного.

По направлению «Чистое»:

Вновь (вслед за Раменским районом и городским округом Домодедово) подтверждается ситуация с катастрофической нехваткой информации о переходе с 1 января 2019 года на раздельный сбор

и утилизацию мусора. Свыше 70% опрошенных жителей города ничего не слышали и не знают, что им необходимо будет делать с бытовым мусором с 2019 года (в жилых помещениях и вне жилья). Никто не знает и не понимает калькуляции вводимого с 1 января тарифа на вывоз твердых бытовых отходов.

Руководители предприятий и учреждений не проинформированы о порядке заключения с региональным оператором договоров на вывоз ТКО. Никто этим вопросом в городе пока не занимается. Никаких договоров нет.

В связи с этим:

1. Министерству жилищно-коммунального хозяйства Московской области совместно с региональным оператором по обращению с ТКО при поддержке Общественной палаты Московской области и Общественной палаты городского округа Долгопрудный поручено:

- продолжить работу по созданию новой системы сбора и обращения с твердыми бытовыми отходами;

- провести для жителей, руководителей предприятий и учреждений, предпринимателей разъяснительные семинары по планируемым с 1 января 2019 года изменениям в порядке обращения с ТКО, в том числе по экономической целесообразности и методикам расчета новых тарифов для жителей;

- для информирования жителей городского округа о порядке раздельного сбора и утилизации ТКО использовать информационные стенды, печатные и электронные СМИ, социальные сети, средства социальной рекламы и т.д.;

- рассмотреть вопрос о необходимости изыскания дополнительных бюджетных средств сверх выделяемых субсидий на ликвидацию несанкционированных свалок из-за превышения объемов находящегося в них мусора.

2. Министерству экологии и природопользования Московской области совместно с Администрацией городского округа Долгопрудный поручено:

- подготовить заявку в Минприроды России для включения мероприятий по очистке Котовского залива Клязьминского водохранилища в федеральную целевую программу «Развитие водохозяйственного комплекса РФ в 2012–2020 годах»;

- обратиться в Московскую областную Думу с предложением о выходе в ГД РФ с законодательной инициативой по вопросу создания муниципальной экологической полиции.

3. Министерству жилищно-коммунального хозяйства Московской области рекомендовано довести до жителей Подмосквья калькуляцию установленного тарифа за вывоз ТКО. Рекомендовано дополнительно изучить вопрос о целесообразности привязки тарифа к квадратным метрам площади в многоквартирных домах, с учетом сложившихся и удобных для жителей методов расчета объема, производимых в домах ТКО и дифференциации тарифа как метода стимулирования граждан к раздельному сбору мусора.

Проработать вопросы:

- иных экономических стимулов (поощрений и штрафов) для привлечения жителей к раздельному сбору мусора;
- упрощения процедуры перерасчета и возврата средств жителям в случае оказания региональным оператором по обращению с ТКО некачественной услуги.

4. Общественной палате городского округа Долгопрудный предложено взять на общественный контроль запланированный

на 2019–2020 годы процесс рекультивации закрытого полигона ТКО в Долгопрудном.

На наш взгляд основной задачей проведения форумов является брать на вооружение вопросы жителей и формировать комплексные меры социально-экономического развития. В едином лице Общественная палата Московской области не способна административно-технически формировать документационную основу формального общения по предметным вопросам и по сути выступать передаточным звеном в системе управления.

Функционал Общественной палаты в проведении данных мероприятий на наш взгляд заключается в организации открытой дискуссионной площадки по решению проблем жителей и осуществлению общественного контроля вопросов, принятых по итогам данных мероприятий.

Органы исполнительной власти по компетенции должны сами формировать перечень решений по результатам мероприятий для комплексной проработки проблемных вопросов.

Таким образом, совершенной системой определения приоритетных направлений регионального развития на наш взгляд является включение в работу профильных органов управления в деятельность форумов в целях комплексной проработки вопросов социально-экономического развития.

Список литературы:

1. Околышев Д. А. Актуальные проблемы инвестиционной деятельности третьего сектора в процессе институализации // Государство, власть, управление и право: история и современность материалы 8-й Всероссийской научно-практической конференции. 2017. С. 130–133;
2. Зотов В. Б. Территориальное управление — практический опыт и достижения // Социальное, экономическое и градостроительное развитие Юго-Восточного административного округа г. Москвы / Москва, 2018;
3. Сираждинов Р. Ж. Исследование особенностей общественного контроля в Российской Федерации // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2017. № 1. С. 113–118;
4. Околышев Д. А. Общественные аспекты совершенствования инвестиционного климата России // Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития / Сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 118–123;
5. Милькина И. В. Развитие системы предоставления социально ориентированных финансовых продуктов в Российской Федерации // Журнал «Муниципальная академия». 2016. № 4. С. 128–133;
6. Зотов В. Б., Голованов В. И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2018. № 2. С. 57–61;
7. Милькина И. В., Практические аспекты стимулирования предпринимательской деятельности в инновационной сфере муниципальных образований // Журнал «Муниципальная академия». 2016. № 1. С. 87–93;
8. Околышева И. А. Оценка эффективности работы органов местного самоуправления // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2017. № 1. С. 38–41;
9. Милькина И. В. Управление инновационным развитием муниципальных образований // Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва (2006) [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://dlib.rsl.ru/01003306563>.

References:

1. Okolyshev D. A. Actual problems of investment activity of the third sector in the process of institutionalization // State, authority, management and law: history and modernity materials of the 8th All-Russian Scientific and Practical Conference. 2017. p. 130–133;
2. Zotov V. B. Territorial Administration — Practical Experience and Achievements // Social, Economic and Urban Planning Development of the South-Eastern Administrative District of Moscow / Moscow, 2018;
3. Sirazhdinov R. Zh. Research of features of public control in the Russian Federation // Scientific information and analytical journal “Municipal Academy”. 2017. No. 1. P. 113–118;
4. Okolyshev D. A. Social Aspects of Improving the Investment Climate of Russia // State and Municipal Management in the Russian Federation: Current Problems and Development Prospects / Collection of Scientific Works of Teachers, Postgraduates, and Students of the Department of State and Municipal Management. Moscow, 2017. P. 118–123;
5. Milkina I. V. The development of a system for providing socially oriented financial products in the Russian Federation // Municipal Academy Magazine. 2016. No. 4. P. 128–133;
6. Zotov V. B., Golovanov V. I. Problems of financial support in municipalities and the direction of increasing the level of autonomy of local authorities // Scientific information and analytical journal “Municipal Academy”. 2018. No. 2. S. 57–61;
7. Milkina I. V. Practical Aspects of Stimulating Entrepreneurial Activity in the Innovation Sphere of Municipalities // Municipal Academy Magazine. 2016. No. 1. P. 87–93;
8. Okolysheva I. A. Evaluation of the effectiveness of the work of local governments // Scientific information and analytical journal “Municipal Academy”. 2017. No. 1. P. 38–41;
9. Milkina I. V. Management of innovative development of municipalities // Thesis for the degree of candidate of economic sciences. Moscow (2006) [Electronic resource] — Access mode: <https://dlib.rsl.ru/01003306563>.

Анализ изменений концепции стратегического планирования пространственного развития в Российской Федерации

Analysis of changes in the concept of strategic planning of spatial development in Russian Federation



Сираждинов Николай Рифатович
Кандидат экономических наук, начальник отдела КБ «Восточный»

Sirazhdinov Nikolay Rifatovich
Candidate of economic Sciences, head of the Department of CB "Vostochny"
Email: niksir@yandex.ru



Шапошников Святослав Вячеславович
Кандидат экономических наук, доцент ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»

Shaposhnikov Svyatoslav Vyacheslavovich
Candidate of economic Sciences, associate Professor,
State University of management
Email: gimu-guu@mail.ru

Аннотация: стратегическое планирование является основой гармоничного социально-экономического развития любой страны и территорий ее образующих. Поиск подходов к стратегическому планированию в России продолжается, однако далеко не всегда выбираются оптимальные. В работе исследуются подходы к стратегическому планированию в России, их недостатки и возможные последствия от их использования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, государственное и муниципальное управление, городские агломерации, пространственное развитие

Abstract: strategic planning is the basis of harmonious socio-economic development of any country and its constituent territories. The search for approaches to strategic planning in Russia continues, but not always the best ones are chosen. The paper studies the approaches to strategic planning in Russia, their shortcomings and possible consequences of their use.

Keywords: strategic planning, state and municipal management, urban agglomerations, spatial development

В настоящее время в Российской Федерации ожидается значительные изменения в работе органов государственного и муниципального управления в области обеспечения социально-экономического развития территорий. Если раньше в качестве базового документа, определяющего стратегию развития, использовался Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ [1], то в настоящее время должна использоваться стратегия пространственного развития [2]. Сопоставление концепций упомянутых документов позволяет выявить существенные различия подходов. Если закон предполагает рассмотрения территориальных особенностей стратегического планирования через нормативные акты субъектов федерации. Эти особенности в дальнейшем уточняются и расшифровываются в документах органов местного самоуправления. То есть муниципальные образования должны формировать свой пакет стратегических плановых документов.

Упомянутым законом муниципальным образованиям предписано обязательно иметь следующие документы: стратегия социально-экономического развития муниципального образования; план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования. Формально значительная часть муниципальных образований приняла и утвердила требуемые документы, однако их уровень подготовки свидетельствует о недостаточном уровне квалификации муниципальных служащих.

Следующей особенностью новых подходов является изменение основного инструмента стратегического планирования и переход от субъекта федерации к другой базовой единице – городской агломерации [4].

Изменения подходов к разработке стратегии пространственного развития разработчики объяснили необходимостью учета тенденций в развитии регионов России. Одним из основных называется повышение роли крупных городских агломераций в развитии территорий. В качестве основных аргументов этой тенденции называются: величина внутреннего рынка, высокий уровень по сравнению с другими территориями развития человеческого капитала, значительный ин-

новационный потенциал, качественная городская среда и развитая социальная инфраструктура. Прежде всего, необходимо отметить, что названные показатели относятся к показателям качества жизни, которые должны расти в принципе в соответствии с тенденциями научно-технического прогресса. Очевидно, что иллюстрацией преимуществ крупных городских агломераций является более высокие темпы роста этих показателей, чем на других территориях. Однако статистические данные далеко не всегда об этом свидетельствуют.

Другим важным фактором изменения концепции пространственного развития определяется концентрация основных центров экономического роста в ограниченном перечне. Причем основными центрами, как считают авторы, являются минерально-сырьевыми центрами или территориями, специализирующиеся на отраслях сельского хозяйства, лесном хозяйстве, туристско-рекреационной деятельности. В настоящее время из 16 российских городов-миллионников ни один не попадает в перечисленные категории центров пространственного развития. Они все являются центрами многопрофильной обрабатывающей промышленности. Единственные изменения, которые происходят в этих городских агломерациях, вызваны структурными изменениями именно в обрабатывающей промышленности. Кроме того, необходимо отметить, все эти крупнейшие города выполняют столичные функции в субъектах федерации, что в свою очередь требует дополнительных финансовых средств на реализацию не только муниципальных, но и государственных полномочий, а значит обеспечивает доступ населения к большому объему государственных и муниципальных услуг.

Следующим не очень подтвержденным тезисом факторов, определяющих изменения в концепции пространственного развития России, в стратегии определено несбалансированное пространственное развитие крупных городских агломераций. Однако представленная ниже таблица показывает площади крупнейших городов России на 01.01.2018 года.

Таблица 1

Площадь крупнейших городов Российской Федерации на 01.01.2018 г.

Город	Площадь, кв. км
Краснодар	841,36
Уфа	707,90
Казань	614,16
Пермь	803
Нижний Новгород	460
Новосибирск	502,1
Омск	573
Самара	541,4
Санкт-Петербург	1 439
Москва	2511
Екатеринбург	468
Челябинск	530
Ростов-на-Дону	354
Красноярск	348
Воронеж	596,5
Волгоград	859,4

Составлено авторами на основании данных [3].

Из приведенных выше городов лишь два из 15 выросли с 2006 года до 2018 года более чем в 1,5 раза—это Москва и Казань. Остальные остались в своих исторических границах. При этом как мы уже отмечали ранее, эти города выполняют столичные функции в своих субъектах, что предполагает наличие в них достаточно развитой научной и конструкторской инфраструктурой. Это является привлекательным для населения всего субъекта, что требует в свою очередь развитие жилищной и инженерной инфраструктуры. При этом в большинстве крупнейших городов в России, как и в других развитых странах, проявляется четко выраженная тенденция в перемещении значительной доли населения в пригороды. Этому также способствовало развитие транспортной инфраструктуры и повышения транспортной доступности мест проживания и места постоянной работы. Да в некоторых случаях наблюдается избыток инвестиций со стороны населения и некоторых хозяйствующих субъектов в недвижимость, в ожидании получения дополнительных доходов от роста ее стоимости в 2000-е годы в период экономического бума в России. Но в массе своей, на наш взгляд, эти надежды не оправдались.

Одной из важнейших причин изменения стратегии пространственного развития России называется сохраняющиеся ограничения в развитии средних и малых городов и сельских территорий. Это явление, на наш взгляд, является естественным проявлением

научно-технического прогресса, который требует, с одной стороны, повышения степени концентрации производства, с другой стороны, расширение производственных возможностей различных отраслей для диверсификации гаммы выпускаемой продукции и услуг. В этих условиях возможности по переподготовке трудовых ресурсов, привлечению финансовых и других ресурсов для проведения инновационной политики больших городов значительно шире. Для расширения возможностей средних и малых городов и сельских территорий именно государственные органы управления должны проводить активную политику на рынке труда и других сопряженных с ним. Что явно не наблюдается в последние более чем 20 лет.

Экономическая специализация территорий, согласно теории пространственного размещения производств, определяется минимальным уровнем затрат на производство и транспортировку товаров до потребителей. При расширении спроса на продукцию в процесс производства вовлекаются все большее количество предприятий и территорий. Однако, как мы уже отмечали выше, в России не наблюдается увеличение спроса на продукцию и услуги, особенно на внутреннем рынке. В последние годы наблюдается увеличение спроса на энергоносители и энергоресурсы в физических объемах, при снижении цен и тарифов на них. Но все эти отрасли находятся в руках государственных монополий, ко-

торые привязаны, прежде всего, к местам добычи ресурсов и не считают возможным развивать социальную инфраструктуру на территориях где они добываются. Предприятия считают достаточным, что они платят налоги, установленные налоговой системой, но которые поступают в федеральный бюджет. Поэтому практически ни одна территория не имеет экономической специализации в современных условиях.

Серьезной причиной необходимости перехода к новой концепции стратегического планирования определен разрыв между регионами в части транспортной доступности, как в части трудовых ресурсов, так и в части производственной кооперации. Как мы уже отмечали выше, в последние 10–15 лет увеличение спроса наблюдается лишь на энергоносители, военную технику и зерновые. При этом дополнительный спрос на продукцию наблюдается для экспорта за пределы страны. При этом внутренний спрос в России практически не растет, что значительно снижает темпы роста валового внутреннего продукта и оптимизации его структуры. В добыче энергоносителей обычно не требуется широкая кооперация, а, следовательно, увеличение масштабов их добычи не приводит к расширению кооперационных связей. Кооперация в оборонных отраслях формируется очень долго и трудно, как правило, в течение 15–20 лет. Поэтому увеличение объемов производства вооружения и военной техники редко приводит к расширению транспортной доступности.

Если в первом нормативном акте направления социально-экономического развития территории формировали они сами, то в Стратегии сформулированы перспективные направления отраслей народного хозяйства. Это является принципиально новым явлением. Рассмотрим обоснованность этих предложений по Московской области с учетом исследования других авторов [5, 6].

Ранее в основных нормативных документах в качестве базовых понятий определялись следующие понятия: стратегические зоны хозяйствования, перспективный спрос и другие [7]. Однако в анализируемом документе предлагается перейти в новым-городские агломерации, отрасли перспективной эффективной экономической специализации. Так для Московской области определены 21 отрасль, среди которых

преобладают обрабатывающие отрасли, особенно машиностроительной (10). Среди рекомендованных направлений приводятся пищевая промышленность и туризм.

Однако простое перечисление перспективных отраслей не может являться обоснованием их перспектив. Исследуем этот вопрос при помощи инструментов региональной экономики- коэффициентов локализации, позволяющих определить отрасли специализации региона. Так в настоящее время отраслями специализации Московской области являются: обрабатывающие производства, оптовая и розничная торговля; ремонт автотранспортных средств, мотоциклов, бытовых изделий и предметов личного пользования, операции с недвижимым имуществом, аренды и предоставление услуг. Но при этом необходимо учесть, что коэффициент локализации обрабатывающих производств упал с 1,36 в 2005 году до 1,20312 в 2016 году. То есть Московская область начинает терять свою роль основного производителя машиностроительной продукции, а ведь именно она является базой научно-технического прогресса. Для развития туризма требуется создание его инфраструктуры- гостиниц и системы общественного питания, доля которых также падает в Московской области с 1,67 до 1,18.

Подводя некоторые итоги в нашей работе необходимо выделить, на наш взгляд, важнейший вопрос: «Какова роль государственных органов управления и чем они могут обеспечить формирование необходимой перспективной структуры производства и переходу к инновационному пути развития экономики?». Ответа на этот вопрос в стратегии не приводится, хотя он, на наш взгляд, очевиден- формирование концепции, разработка направлений развития отраслей народного хозяйства с определением необходимых преференций и инструментов его стимулирования и финансовым обеспечением [8, 9]. Другой важный вывод из анализа новой концепции следует: прежде чем предлагать новые необходимо анализа причины неудач старых.

Список литературы:

Reference:

1. Федеральный закон от 28.06.2014 N172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "О стратегическом планировании в Российской Федерации" // Режим доступа <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=287039&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.2999400772008065#04594709833270354>. Дата обращения 20.10.2018 г.
2. Проект Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025года. [Электр. ресурс].— Режим доступа: https://www.spsss.ru/assets/files/2018/v-nts_strategiya-prostranstvennogo-razvitiya.pdf (дата обращения (дата обращения 08.01.2019)).
3. База данных показателей муниципальных образований. [Электронный ресурс].— Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm
4. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (Проблемный обзор и рекомендации) Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 6–9.
5. Петрина О. А. Некоторые аспекты стратегического планирования социально-экономического развития Московской области В книге: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ — 2017 Материалы 22-й Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 26–30.
6. Петрина О.А., Милькина И. В. Развитие территорий с особым правовым и экономическим статусом в России. Муниципальная академия. 2017. № 4. С. 38–45.
7. Румянцева З.П., Зотов В. Б. Новые реалии территориального управления. Менеджмент в России и за рубежом. 1999. № 2. С. 46.
8. Семкина О.С., Сираждинов Р.Ж. О государственной экономической политике. Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. № 17. С. 74–78.
9. Сираждинов Р.Ж. Повышение эффективности территориального планирования Труды Братского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2010. Т. 1. С. 135–139.

1. Federal law of 28.06.2014 N172-FZ (as amended on 31.12.2017) "On strategic planning in the Russian Federation" // access Mode <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=287039&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.2999400772008065#04594709833270354> ahhh! Date of circulation 20.10.2018 g.
2. The draft of the spatial development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2025года. [Electra. resource.]—Mode of access: https://www.spsss.ru/assets/files/2018/v-nts_strategiya-prostranstvennogo-razvitiya.pdf (accessed (accessed 08.01.2019)).
3. Database of indicators of municipalities. [Electronic resource.]— Mode of access: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm
4. Zotov V. B. Strategic planning in the system of local government (review And recommendations) Municipal Academy. 2018. No. 1. Pp. 6–9.
5. Petrina O. A. Some aspects of strategic planning of socio-economic development of the Moscow region In the book: ACTUAL problems of MANAGEMENT — 2017 Materials 22nd International scientific-practical conference. State University of management. 2017. Pp. 26–30.
6. Petrina O.A., Milkina I. V. development of territories with special legal and economic status in Russia. Municipal Academy. 2017. No. 4. P. 38–45.
7. Rumyantsev, Zotov, V. New realities of territorial administration // Management in Russia and abroad. 1999. No. 2. P. 46.
8. Semkina O.S., Sirajdinov R. Zh. On state economic policy. Bulletin of the University (State University of management). 2012. No. 17. P. 74–78.
9. Sirazhdinov R. Zh. Improving the efficiency of territorial planning // The proceedings of the Bratsk state University. Series: Economics and management. 2010. Vol.1. P. 135–139.

Территории опережающего развития: история формирования в Дальнево- сточном федеральном округе

Territories of advanced development: the history of formation in the Far Eastern federal district



Соколова Светлана Викторовна
доцент, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального
управления Государственный университет управления (г. Москва)
prepodsokolova@yandex.ru

Sokolova Svetlana Viktorovna
Associate Professor, Associate Professor of the
Department of State and Municipal Administration
State University of Management (Moscow).
prepodsokolova@yandex.ru



Сафарян Аветис Романович
магистр кафедры государственного и муниципального управления
Государственный университет управления (г. Москва)
avetis94@mail.ru

Safaryan Avetis Romanovich
Graduate Student of the
Department of State and Municipal Administration of
State University of Management (Moscow)
avetis94@mail.ru

Аннотация: впервые предложение о создании сети территорий опережающего развития (ТОР), на которых были бы созданы особые условия для организации несырьевого производства, озвучил в своем послании Федеральному Собранию президент Владимир Путин, это произошло 12 декабря 2013 года. Спустя год, 29 декабря 2014-го, был принят закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Кроме того, были внесены изменения в Гражданский, Градостроительный, Трудовой, Земельный, Лесной кодексы Российской Федерации и ряд других федеральных, региональных и местных нормативных актов.

Территории опережающего развития могут создаваться только на ограниченный законом срок (70 лет). Этот срок может быть продлен отдельным постановлением правительства. Тогда же было определено, что в первые три года ТОРы могут создаваться только в Дальневосточном федеральном округе.

С предложениями по созданию ТОРов к правительству могут обращаться руководители субъектов федерации и федеральные ведомства. Организацией и развитием ТОРов занимаются управляющие компании. Они создаются в форме акционерных обществ со 100%-ным госучастием. Именно управляющие компании обеспечивают наличие инфраструктуры и коммуникаций, оказание резидентам разного рода услуг (таможенных, юридических и т.д.) и решают другие повседневные вопросы, касающиеся деятельности ТОРов.

Ключевые слова: ТОР, территория опережающего развития, Дальний Восток, инвестиции.

Abstract: for the first time the proposal to create a network of territories of advanced development, which would create special conditions for the organization of non-resource production, announced in his address to the Federal Assembly, President Vladimir Putin, it happened on December 12, 2013. A year later, on December 29, 2014, the law "on the territories of advanced social and economic development in the Russian Federation" was adopted. In addition, amendments were made to the Civil, urban Planning, Labor, Land, Forest codes of the Russian Federation and a number of other Federal, regional and local regulations.

Territories of advanced development (TAD) can be created only for a limited period of time (70 years). This period can be extended by a separate resolution of the government when it was determined that in the first three years of the TAD can be created only in the far Eastern Federal district.

With proposals for the creation of TAD, the government can be addressed by the heads of the subjects of the Federation and Federal agencies. This is done primarily to ensure that the material and non-material resources invested by the state in the creation of the next project will have an effect.

Management companies are engaged in the organization and development of TAD. They are created in the form of joint stock companies with 100% state participation. It is the management companies that ensure the availability of infrastructure and communications, the provision of various services to residents (customs, legal, etc.) and solve other daily issues related to the activities of the Tors.

Keywords: TAD, the territory of advanced development, the Far East, investments.

Территории опережающего развития (ТОР)—это часть выделенной территории одного из субъектов страны, которая включает в себя административно-территориальное образование закрытого типа. На этой территории Правительством РФ устанавливается специально назначенный правовой режим с целью осуществления предпринимательской и иных видов деятельности. Он призван сформировать условия, благоприятные для привлечения инвесторов и обеспечить развитие социально-экономической сферы ускоренными темпами, что позволит создать комфортные условия для обеспечения жизнедеятельности проживающего на этой территории населения. Называется подобная зона ТОР или ТОСЭР (территория опережающего социально-экономического развития).

Впервые о создании территорий опережающего развития—экономических зон с особыми условиями для бизнеса—заявил в 2013 году в своем послании Федеральному собранию Президент Владимир Путин.

Глава государства предложил «создать на Дальнем Востоке и в Сибири сеть специальных территорий и зон опережающего экономического развития с особыми условиями для создания несырьевых производств, ориентированных в том числе и на экспорт» [2].

Особенности тор:

ТОР создаются в целях диверсификации экономики регионов. Особый правовой режим ведения бизнеса призван сформировать благоприятную среду для привлечения инвестиций, для развития экономики и создания комфортных условий для жизнедеятельности населения. Формирование ТОР в моногородах направлено на создание рабочих мест, новой экономики, не зависящей от градообразующего предприятия, и модернизацию городской среды для населения.

Территория опережающего социально-экономического развития создается на 70 лет, срок её существования может быть продлен.

В ТОСЭР разрешено вести разработку месторождений полезных ископаемых и производить подакцизные товары.

Функции регулятора ТОСЭР переданы управляющей компании. Она создает необходимую инфраструктуру, обеспечивает предоставление резидентам консультационных, таможенных, юридических и др. услуг, подключение к инженерным сетям.

В границах ТОСЭР разрешено создавать индустриальные парки—они и выступают главными инвестиционными площадками.

Статус территорий опережающего развития заключается в:

- специфике налогообложения;
- льготных ставках по арендной плате;
- предоставлении особых услуг от государства;
- таможенных процедурах, применяющихся как в свободной таможенной зоне;
- исключительном праве привлекать к деятельности квалифицированный персонал из других стран;
- специальном порядке проведения муниципального надзора и госконтроля;
- особом порядке пользования землей;
- использовании технических и/или санитарных регламентов по примеру стран, в которых успешно действуют подобные зоны;
- приоритете при подключении к объектам инфраструктуры ТОР [4].

Согласно нормативным актам о территориях опережающего развития в Российской Федерации, управленческий аппарат в этих зонах наделен специфическими полномочиями, приравненными к органам государственной власти. В периметрах территорий формируются специальные подразделения исполнительных и прочих органов (МВД, МЧС, ФНС и др.). Специальный порядок, установленный на ТОР, значительно повышает уровень администрирования.

Налоговые привилегии гарантируются только резидентам ТОР. Предметы и условия заключённых соглашений с резидентами ТОР регулируются 14 статьей 473-ФЗ «О территориях опережающего развития». Так, например, в течение оговоренного срока резидент обязан осуществлять инвестиции (в том числе и капитальные), и проводить деятельность, предписанную соглашением в сроки и объемах, указанных при подписании соглашения о деятельности резидента.

Для резидентов ТОР предусмотрен упрощенный (заявительный) НДС. Эта норма указана в НК РФ статье 176.1. В ней говорится, что налогоплательщики зоны опережающей развитие социально-экономической сферы получают право на возмещение суммы уплаченного налога, если совместно с декларацией они предоставят поручительство управляющей хозяйственной деятельностью резидента компании. Резиденты территорий опережающего развития, заполняя декларацию, обязательно должны указать право на возмещение НДС.

Коммерческие фирмы, зарегистрированные в качестве резидентов подобных территорий, имеют право на нулевую ставку в течение

пяти лет, подлежащему уплате в федеральный бюджет налога.

Ставка налога в региональные бюджеты значительно снижена. Статья 284.4 НК РФ регламентирует эту ставку 5%. Начинается отсчет с первого прибыльного периода. Действие этой ставки налога на прибыль возможно в течение пяти периодов налогообложения. Следующие пять—она не может быть больше 10% [3].

Территория опережающего развития дает право использовать социальный коэффициент при расчете НДПИ в определенной зоне добычи полезных ископаемых. До момента начала применения сниженной налоговой ставки на прибыль этот коэффициент практически всегда равен нулю. Его действие может достигать десяти лет.

Для резидентов ТОР законодательно установлены пониженные тарифы на социальные взносы в Пенсионный фонд (6%), в Фонд социального страхования (1,5%), в Фонд обязательного медицинского страхования федерального уровня (0,1%). Всего получается 7,6%. Этот пониженный тариф вводится сроком на 10 лет.

Территория опережающего развития имеет специально разработанные правила, регулирующие проверки. Они установлены Постановлением Правительства РФ № 1132 от 22 октября 2015 года [2].

Сегодня в стране действует не одна ТОР и с завидной регулярностью создаются новые.

Дальневосточный федеральный округ по итогам 2018 года занял первое место в России по темпу роста инвестиций в основной капитал. В 2018 году правительством Российской Федерации было обеспечено опережающее экономическое развитие Дальнего Востока РФ. Инвестиции в основной капитал ДФО достигли рекордного в современной истории значения—1,2 трлн. рублей. Темп роста инвестиций составил 117,1% (для сравнения—в России этот показатель равен 104,4%).

Выросло промышленное и сельскохозяйственное производство (на 2,2% и 8,8% соответственно), заметно превысив общероссийские показатели. Более того, в то время как в стране в 2018 году отмечался спад строительной отрасли, на Дальнем Востоке объемы выросли более, чем на девять процентов. В 2018 году на Дальнем Востоке создано четыре новые территории опережающего развития (ТОР), в том числе ТОР «Нефтехимический» в Приморском крае. Кроме того, режим Свободного порта Владивосток распространен и на Углегорский городской округ Сахалинской области. Количество резидентов Свободного порта Вла-

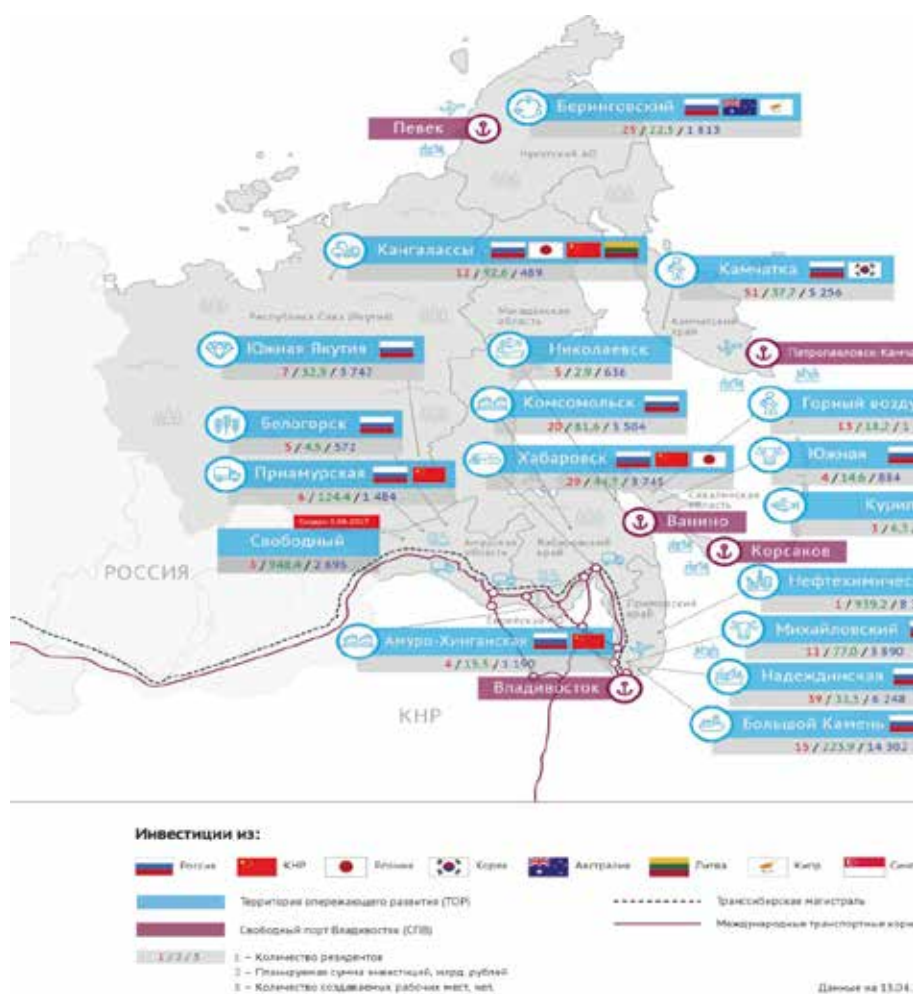
дивосток в прошлом году выросло в три раза, перешагнув за отметку 430. Портфель инвестиционных проектов составил 365 млрд. рублей и предполагает создание 36 тысяч новых рабочих мест. Всего 2018 году в ТОР и Свободном порту Владивосток введено 61 новое предприятие, в которые фактически вложено 85 млрд. рублей частных инвестиций и уже работает 5,7 тысячи человек. Всего на Дальнем Востоке создано 18 ТОР, в которых задействовано 210 резидентов [5].

Объем частных инвестиций вырос до 2,2 трлн. рублей. Причем 90% этих инвестиций не связаны с добычей полезных ископаемых. Деньги вкладываются в развитие промышленности, логистику, сельское хозяйство, туризм. В Приморье реализуют крупнейшие проекты: Восточный нефтехимический комплекс, судостроительный комплекс «Звезда», животноводческие комплексы, частный промышленно-логистический парк. По состоянию на 31 декабря 2018 года резидентами ТОР фактически вложено в экономику Дальнего Востока 76 млрд. рублей частных инвестиций. Таким образом, на один рубль государственных вложений приходится почти девять рублей частных инвестиций. Сейчас на материковой части Дальневосточного федерального округа и Сахалине действует 18 территорий опережающего развития [6].

Сегодня на территории Дальнего Востока создано 18 территорий опережающего развития, которые представлены на рисунке: «Индустриальный парк «Кангалассы», «Южная Якутия» (Республика Саха (Якутия); «Беринговский» (ЧАО); «Белогорск», «Приамурская», «Свободный» (Амурская обл.); «Хабаровск», «Комсомольск», «Николаевск» (Хабаровский край), «Надеждинская», «Большой Камень», «Михайловский», «Нефтехимический» (Приморский край); «Камчатка» (Камчатский край); «Южная», «Горный воздух», «Курилы» (Сахалинская обл.), «Амуру-Хинганская» (ЕАО)

ТОР «Горный воздух» (Сахалинская область): создана в 2016 году, основное направление—развитие туризма. Общая площадь ТОР—20,3 тыс. га. Сумма привлеченных частных инвестиций—20,9 млрд. рублей. Среди основных резидентов—АО «Аэровокзал Южно-Сахалинск». На территории ТОР расположены горнолыжные базы и другие объекты туристической инфраструктуры.

ТОР «Южная» (Сахалинская область): создана в 2016 году, основные направления—производство продуктов питания, сельское хозяйство



(растениеводство и животноводство), складское хозяйство. Общая площадь—36,8 тыс. га. Сумма частных инвестиций—8,5 млрд. рублей. На территории имеются сельскохозяйственные и перерабатывающие предприятия.

ТОР «Камчатка» (Приморский край): создана в 2015 году, основные направления—добывающая промышленность (добыча драгоценных камней и полезных ископаемых), портовая деятельность, туризм. Общая площадь—983 тыс. га. Сумма частных инвестиций—18,4 млрд. рублей. На данный момент имеется более 30 компаний-резидентов разной направленности.

ТОР «Хабаровск» (Хабаровский край): создана в 2015 году, основные направления—промышленность, транспортно-логистический комплекс. Общая площадь—13,6 тыс. га. Сумма частных инвестиций—33 млрд. рублей. На данный момент в ТОР идет реализация 15 инвестпроектов, работают 25 резидентов, в т.ч. АО «Международный аэропорт Хабаровск», ООО «Хабаровский трубный завод» и т.д.

ТОР «Комсомольск» (Хабаровский край):

создана в 2015 году, основные направления—промышленность и туризм. Общая площадь—8,2 тыс. га. Сумма частных инвестиций—53,5 млрд. рублей. На данный момент работают 18 компаний-резидентов.

ТОР «Николаевск» (Хабаровский край): создана в 2017 году, основные направления—рыбоводство, рыболовство, судостроение, транспорт. Площадь—531,3 тыс. га. Сумма инвестиций—412 млн. рублей. Сейчас работают 4 резидента.

ТОР «Приамурская» (Амурская область): создана в 2015 году, основные направления—сельское хозяйство и транспорт. Площадь—11,1 тыс. га. Сумма частных инвестиций—124,4 млрд. рублей. Работают 4 компании-резидента

ТОР «Белогорск» (Амурская область): создана в 2015 году, основные направления—лесная промышленность, сельское хозяйство, утилизация промышленных и бытовых отходов. Площадь—3 тыс. га. Сумма частных инвестиций—4,49 млрд. рублей. Работают 5 резидентов, реализуются 4 инвестиционных проекта.

ТОР «Нефтехимический» (Приморский край): создана в 2017 году, основное направление—промышленность. Площадь—39 тыс. га. Сумма частных инвестиций—658,7 млрд. рублей. Первым (якорным) резидентом в сентябре 2017 года стала «Восточная нефтехимическая компания» (дочерняя структура «Роснефти»).

ТОР «Надеждинская» (Приморский край): создана в 2015 году, основные направления—промышленность и транспортно-логистический комплекс. Площадь—3,8 тыс. га. Сумма инвестиций—25,6 млрд. рублей. Работают 36 компаний-резидентов.

ТОР «Михайловский» (Приморский край): создана в 2015 году, основное направление—сельское хозяйство (животноводство и растениеводство). Площадь—171,7 тыс. га. Сумма частных инвестиций—61,7 млрд. рублей. Работают 8 резидентов.

ТОР «Большой камень» (Приморский край): создана в 2016 году, основное направление—производство стройматериалов, строительство жилья, судостроение. Площадь—8,1 тыс. га. Сумма частных инвестиций—210,8 млрд. рублей. Работают 16 резидентов.

ТОР «Амуро-Хинганская» (Еврейская АО): создана в 2016 году, основные направления—деревопереработка, машиностроение, металлургия, пищевая промышленность, развитие туризма. Площадь—23,4 тыс. га. Сумма частных инвестиций—15,5 млрд. рублей. На данный момент работают 6 резидентов.

Индустриальный парк «Кангалассы» (Якутия): появился в 2013 году как совместный проект администрации Якутска и ГАУ «Технопарк «Якутия»», в 2015 году приобрел статус ТОР, основные направления—металлургия и сельское хозяйство. Площадь—38,29 млн. га. Сумма инвестиций—2,6 млрд. рублей. Работают 15 резидентов.

ТОР «Беринговский» (Чукотка): создана в 2015 году, основное направление—добыча полезных ископаемых. Площадь—15,9 млн. га. Сумма частных инвестиций—16,4 млрд. рублей. Работают 30 резидентов.

ТОР «Свободный» (Амурская область): создана в 2017 году, основные направления—промышленность и транспортно-логистический комплекс. Площадь—29,44 тыс. га. Якорный резидент—ООО «Газпром переработка Благовещенск».

ТОР «Южная Якутия» (Якутия): создана в 2016 году, основные направления—добыча полезных ископаемых, промышленность и транспортно-логистический комплекс. Пло-

щадь—23,29 млн. га. Сумма частных инвестиций—32,7 млрд. рублей. Работают 9 компаний-резидентов.

Следует отметить, что существует ряд проблем ТОР дальнего Востока: бюджетные деньги не используются, инфраструктура, развивается медленно. Стоит отметить с провалом в управленческой деятельности со стороны некоторых регионов—земля не была оформлена, средства, выделенные на строительство, не дошли. Менее 1% было отдано в аренду управляющей компании Корпорации развития Дальнего Востока чем из 19 млн. га земельных участков ТОР. Не разработаны документы по планировке большинства земельных участков. Несмотря на все недостатки со стороны регионов, нужно отметить и то, что в связи с тем, что федеральный центр не прописал четкие критерии, были вызвали определенные проблемы в работе ТОРов.

Как проблему можно определить неясность критериев по которым отбирают территории по созданию ТОРов. А также оценку построенных там объектов инфраструктуры, корректировке планов развития ТОР и методике оценки их эффективности.

Отсутствуют критерии, по которым происходит оценка эффективности бюджетных денег, которые были выделены. На текущий и следующий год бюджет выделил на развитие ТОРов 56,1 млрд. руб., а за 2021–2025 гг.—еще 111,2 млрд. руб. Минвостокразвития постоянно занимается развитием правового механизма ТОРов. Подготовлен законопроект, с помощью которого можно повысить уровень эффективности и прозрачности режима, был разработан проект распоряжения правительства, в котором предусматривается проведение оценки насколько эффективно функционирует ТОР.

Сейчас на территориях воспроизводится 160 объектов инфраструктуры, по 32 ведется проектирование, у 63 оно уже завершилось, а 23 объекта уже подключены к электросетям и теплоснабжению. 35 объектов на сумму 5 млрд. руб. и 23 объекта (частные инвестиции) на сумму 36,8 млрд. руб. планируется ввести в работу до конца 2019 года.

В срок от полугода до девяти месяцев происходит разработка плана развития ТОР, они создаются сроком на 70 лет, кроме того в 2017 г. были созданы 5 из 18 ТОР.

Проблемы подобного рода были и с ОЭЗ. Они не вышли в ноль несмотря на налоговые преференции, таможенные льготы и подготовленную инфраструктуру за все время существования.

Быстрое создание правового поля для ТОРов вылилось в отдельную проблему, но, если сравнивать с ОЭЗ они изначально дислоцируются в местах, которые интересны инвесторам.

Мало проектов совместных. Инфраструктура—это главная проблема развития.

Утверждать, что внедрение ТОРов эффективно еще рано. Надо подождать хотя бы 5–6 лет, для того чтобы понять насколько было целесообразно создание этого проекта. ТОРы функционируют три-четыре года. Какие-то предприятия недавно начали свою деятельность. Другие предприятия в этом году только начинает работать на полную мощность. Поэтому преждевременные результаты можно будет подводить не менее чем через год.

Таким образом, ТОРы—механизм неплохой, но успешность конкретного проекта, реализуемого в рамках таких уникальных экономических режимов, зависит от многих факторов. Главная проблема ТОРов на Дальнем востоке сегодня—слабая сопутствующая инфраструктура: дороги, сети электроснаб-

жения и инженерные сети, и так далее. Одно из основных преимуществ ТОРов на сегодня—возможность для развития малого и среднего бизнеса вокруг таких проектов. Возникает потребность в большом количестве субподрядных работ, которые как раз под силу качественно выполнять местным предпринимателям.

Для дальневосточного региона наиболее перспективными являются такие отрасли, как сельское хозяйство, обрабатывающая промышленность, логистика—все это как раз укладывается в формат ТОРов. Также важно то, что эти режимы дополняются режимом свободного порта, а также принятым недавно решением о создании на острове Русском офшорной зоны.

Таким образом, на сегодняшний день возлагаются большие надежды на территории опережающего развития. Руководство страны рассчитывает, что данные территории смогут приносить весомый вклад в бюджет нашей страны, привлекать инвесторов, что особенно актуально с связи с огромным оттоком капиталов в нашей стране.

Список литературы:

1. Федеральный закон Российской Федерации от 29.12.2014 № 473-З «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» [Электронный ресурс] Режим доступа URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=72037.
2. Зотов В. Б. Управление городом на примере г. Москвы: — М.: Издательство «Юстицинформ», 2018 г., 44 стр.
3. Иванова Л. Н., Терская Г. А. Точки роста и драйверы роста: к вопросу о содержании понятий // JOURNAL OF INSTITUTIONAL STUDIES (Журнал институциональных исследований). Том 7. № 2. 2018. С. 120–134.
4. Рязанцева М. В., Якушова Е. С. Анализ особенностей правового статуса территорий опережающего развития // Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2017. № 8–4. С. 738–742.
5. Швецов А. Н. Особые правовые режимы для привлечения частных инвестиций и современных технологий в развитие территорий // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2018. № 4. С. 49–63.
6. Шорыгина, Т. А. Беседы о Дальнем Востоке. Методические рекомендации / Т. А. Шорыгина. — М.: Сфера, 2018. — 437 с.

Bibliography:

1. Federal law of the Russian Federation of 29.12.2014 No. 473-Z “on territories of advanced social and economic development in the Russian Federation” [Electronic resource] URL access Mode: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=72037
2. Zotov V. B. Management of the city on the example of Moscow: — M.: Publishing house “Yustitsinform”, 2018, 44 p.
3. Ivanov L. N., Terskaya G. A. Points of growth and drivers of growth: to a question of the maintenance of concepts // JOURNAL OF INSTITUTIONAL STUDIES (Journal of institutional researches). Volume 7. No. 2. 2018. P. 120–134.
4. Ryazantseva M. V., Yakushova E. S. The analysis of features of the legal status of territories of advanced development // International journal of applied and fundamental research. 2017. No. 8–4. P. 738–742.
5. Shvetsov A. N. Special legal regimes to attract private investment and modern technologies in the development of territories // Problem analysis and public management design. 2018. No. 4. P. 49–63.
6. Shorygina, T. A. Conversations about the far East. Methodical recommendations / T. A. Shurygina. — Moscow: Sphere, 2018. — 437 c.

Content

Technology management

Humanized public administration and its reflection in education.....	2
Latfullin G. R., Smirnova V. G.	
Analysis of the development of the legislative base for the reformation of the system of handling urban municipal waste in Russia.....	9
Dolgushin A. B., Khmelchenko E. G., Pribylov P. A.	
Managerial monitoring in the operational practices of municipal entities (subject to the review and proposals for their solution).....	20
Cherkasova M. A.	
Social design as a method of formation of social and environmental responsibility in the preparation of management personnel.....	26
Kirnarskaya S. V., Anfimova A.YU.	
Lack of innovation: a new model of dialectics within the old innovation imperative.....	30
Matrizaev B. J.	
Dialogue of state and society on the example of Moscow region.	
Practical results and key performance indicators of institutions of civil society.....	37
Okolysheva I. A.	
Digital technologies in determining the perspective image of public service.....	43
Shekochihina S. V., Ryzhakova E. V., Hazmi Ayub	
The start of another reforms in the Russian Federation.....	50
Sirazhdinov R. Zh.	
To the question of development of municipal services of rural settlements.....	55
Stadolin M. E., Komarov A. N.	
Problems of management of the system of environmental safety of municipal formations when choosing a place for placing of solid utility polygon.....	62
Khmelchenko E. G.	
Mechanisms of optimization of management of development of system of continuous professional education.....	69
Cherkasova M. A.	
Environmental and social aspects in management education.....	75
Kirnarskaya S. V., Anfimova A.YU.	
Economics & Finance	
Management of intergovernmental transfers in the Russian Federation.....	80
Vasyunina M. L., Grinevich M. V.	
The regional and municipal aspects of attracting investments to capital production stocks in the construction sector.....	86
Matveev G. S., Silaev A. A.	
Factors affecting the formation of tariffs in the field of heating.....	96
Sirazhdinov R. Zh., Troshina A. S.	
To be or not to be: the municipal unitary enterprises in the communal sphere.....	100
Kabanova I. E.	

Business entities with state and municipal participation: theoretical and methodological aspects.....	106
Yakovlev A. Yu.	

Development of regions and municipalities

Methodical recommendations concerning working out of programs of social and economic development of municipal settlements with the use of expert methods.....	111
Zotov V. B.	
The role of local self-government in the implementation of national projects and the task of its improvement.....	120
Musnova N. N.	
The impact of the competitiveness of high-tech industries on the development of cities of Russia.....	125
Milkina I. V., Lits S. V.	
Project office as the development of the system of management of regional programmes.....	131
Lyalin A. M., Eremina T. N., Zozulya A. V.	
Characteristics of the partnership between power and business in the implementation of national projects aimed at the sustainable development of the territories of the Russian Federation.....	137
Chakhkiev G. G., Gogja S. T., Shulumba V. M.	
The development of the system of legal support for strategic planning of municipal formations in the Russian Federation.....	143
Lukyanova M. N., Milkina I. V., Petrina O. A.	
The problem of socio-economic nature of the regional labor market: theoretical aspect.....	150
Ubushaeva B. G.	
Problems of local government reforming in the territory of the Moscow region.....	156
Grishchenko L. L., Grishchenko V. V., Korabel'nikova Yu. L.	
Characteristics of the use of geographic and climatic conditions for the agricultural development of the republic of North Osetia-Alania.....	161
Panina O. V., Moiseeva E. V.	
Public municipal forums as a subject to determine the priority directions of regional development.....	167
Okolyshev D. A.	
Analysis of changes in the concept of strategic planning of spatial development in Russian Federation.....	175
Sirazhdinov N. R., Shaposhnikov S. V.	
Territories of advanced development: the history of formation in the Far Eastern federal district.....	180
Sokolova S. V., Safaryan A. R.	

Информационно-аналитический журнал зарегистрирован в Роскомнадзоре.
Свидетельство о регистрации СМИ:
ПИ № ФС77-50260 от «22» июня 2012 г.
Подписной индекс в каталоге
«Роспечать» 70500

УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия» включён в Перечень научных журналов, рекомендованных ВАК РФ для публикации материалов кандидатских и докторских диссертаций.

В издании публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

При написании и оформлении статей редакция журнала «Муниципальная академия» просит придерживаться правил, представленных на сайте.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте журнала «Муниципальная Академия»:

www.journal-rma.ru

По вопросам публикации статей следует обращаться

в редакцию журнала по телефонам:

+7 (915) 405–64–19

+7 (495) 229–03–87

или по электронной почте:

journal-rma@mail.ru

ООО «Муниципальная академия»

Адрес: 111024, г. Москва,
ул. Авиамоторная, д. 12, офис 814.

Тел.: +7 (915) 405–64–19

+7 (495) 229–03–87

E-mail: journal-rma@mail.ru

Сайт: www.journal-rma.ru

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Бурак Петр Иосифович — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета
Быков Александр Владимирович — д.п.с.н., профессор
Зотов Владимир Борисович — д.э.н., профессор
Пупырев Евгений Иванович — д.т.н., профессор
Мокрый Владимир Семенович — д.ю.н., профессор
Рош Елена Сергеевна — д.э.н., профессор
Калабеков Алан Лазаревич — д.б.н., профессор
Найданов Александр Сергеевич — к.пед.н.
Толкачев Сергей Генрихович — к.э.н.
Ружицкий Владимир Петрович — д.т.н., профессор
Белых Ирина Викторовна — к.э.н.
Шульга Татьяна Ивановна — д.п.с.н., профессор
Рой Олег Михайлович — д.с.н., профессор
Беляев Александр Матвеевич — д.с.н., профессор
Грищенко Леонид Леонидович — д.ю.н., профессор
Рагулина Юлия Вячеславовна — д.э.н., профессор
Семкина Ольга Сергеевна — к.э.н., профессор
Бутова Татьяна Витальевна — к.э.н., доцент

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор:

Зотов Владимир Борисович, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Голованов Владимир Иванович, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Кириллова Ариадна Николаевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Рагулина Юлия Вячеславовна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Авдеева Татьяна Тимофеевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Рождественская Ирина Андреевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Терехова Кристина Олеговна

Заместителя главного редактора:

Анопченко Татьяна Юрьевна, д.э.н., профессор

Ученый секретарь: **Лысова Наталия Владимировна**

Выпускающий редактор: **Вишнякова Татьяна Витальевна**

Верстка: **Попов Дмитрий Сергеевич**

Руководитель издательских проектов: **Чихирников Валерий Васильевич**

РЕЦЕНЗЕНТЫ

Алексеев Александр Юрьевич — к.э.н., доцент

Ибятв Файль Мужипович — к.и.н., доцент

Номер отпечатан в типографии:
ООО «Фабрика Офсетной Печати»
www.fop.ru
Подписан в печать 26.03.2019 г.
Заказ № 23847
Тираж 1000 экз.
Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, неподлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна.

Открыта подписка на научный
информационно-аналитический журнал

Муниципальная Академия

Научный информационно-аналитический журнал

На первое полугодие 2019 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, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте журнала «Муниципальная Академия»: www.journal-rma.ru.

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам:

+7 (915) 405-64-19

+7 (495) 229-03-87

или по электронной почте: journal-rma@mail.ru.

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: 70500.



