



Муниципальная Академия

Научный информационно-аналитический журнал

№ 2 • апрель-июнь • 2020 г.

Официальный печатный орган Российской муниципальной академии

Содержание

Коронавирус не помеха

Итоги V Международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе» 2
Милькина И.В., Зотов В.Б., Косарин С.П., Хансверов Р.Х., Хмельченко Е.Г., Петрина О.А., Яшина И., Боголюбов А.

Организация управления

Особенности управления персоналом в системе местного самоуправления 7
Зотов В.Б.

Некоторые аспекты использования манипулятивных воздействий в системе органов государственного управления и местного самоуправления 12
Ефимова О.С., Стадолин М.Е.

Развитие механизма управления мотивацией на государственной гражданской службе 19
Зотов В.Б., Милькина И.В., Ткачева Т.Д.

Зарубежный опыт управления карьерой государственных гражданских служащих 28
Климова И.И., Братарчук Т.В., Алексеев А.Ю.

Ценностное проектирование подготовки государственных служащих 37
Серебрякова Г.В., Незамайкин И.В.

Роль проектного метода в обучении студентов-бакалавров 45
Фирсова С.В.

Социальные последствия COVID-19: Новые аспекты и траектории образования в подготовке будущих руководителей для государственных и муниципальных органов власти 52
Голованов В.И., Кирнарская С.В., Анфимова А.Ю., Иньков В.Л.

Анализ эффективности государственного и муниципального управления здравоохранением 57
Сираждинов Р.Ж.

Методологические проблемы реализации государственного стратегического планирования 64
Фомин А.Н., Черненко М.В.

Актуальные проблемы в области жилищно-коммунального хозяйства и пути их решения 70
Голованов В.И., Мельниченко Н.Ф., Анфимова А.Ю.

Государственные гарантии защиты прав и законных интересов участников долевого строительства 78
Петрина О.А.

Правоприменительная практика регулирования трудовых отношений в сфере строительства (на примере Московской области) 83
Титор С.Е.

Зарубежный опыт противодействия коррупции в государственном и муниципальном управлении 89
Семкин Н.М., Стадолин М.Е.

Антикоррупционная политика органов государственной и муниципальной власти Новой Зеландии 94
Рязанцев И.И.

Дистанционное электронное голосование на выборах в государственные и муниципальные органы власти: проблемы и возможности 98
Косарин С.П.

Экономика и финансы

Формирование «устойчивых» портфелей инвестиций субъектами муниципального рынка 103
Казанцева Н.В., Семешина Н.Т.

Проекты «Бюджет для граждан»: оценка практики крупнейших городов .. 110
Сергиенко Н.С.

Оценка качества бюджетного процесса в Псковской области 115
Никифорова Е.А., Федорова У.М.

Развитие регионов и муниципальных образований

Стратегическое планирование в муниципальном образовании: проблемы и повышение эффективности 122
Зотов В.Б., Милькина И.В.

Взаимодействие органов муниципального управления и бизнеса как фактор социально-экономического развития территорий 127
Лебедева Ю.А., Баранова Я.С.

Влияние деятельности акционерных обществ с государственным и муниципальным участием на региональное развитие 132
Яковлев А.Ю.

Развитие потенциала регионов через управление аэропортами России... 136
Титов А.А., Яковлев А.Ю.

Роль общественных пространств в развитии городов России 142
Ульянов П.М., Авачев А.В., Белоусов М.Д., Убушаева Б.Г.

К вопросу об организации управления пространственным развитием городских агломераций 150
Мунинова Н.Н.

Муниципальное управление: межкультурная составляющая 155
Салынская Т.В., Ясницкая А.А.

Роль конструктивной составляющей социальной активности населения в формировании территориальной общности 161
Черкасова М.А.

К вопросу организации участия жителей в решении вопросов местного значения в городе Элиста Республике Калмыкия 166
Убушаева Б.Г., Цатхланова Т.Т., Буркутбаева Н.А., Эрдниева Э.В., Намысов С.В.

Позитивный имидж муниципальной власти как организационно-управленческий ресурс, формируемый посредством коммуникативной политики 173
Черкасова М.А.

«Креативный город»: анализ теорий формирования и развития 178
Соколова С.В.

«Умные» технологии при обеспечении безопасности в «умном городе» . 186
Грищенко Л.Л., Ревин С.М., Коротаяев Ю.В.

Зарубежный опыт озеленения и благоустройства крупных городов 192
Соколова С.В., Шапошников С.В.

Система раздельного сбора твердых коммунальных отходов как залог экологической безопасности страны 199
Хмельченко Е.Г.

Использование инструментов государственно-частного партнёрства в целях реализации проектов обеспечения экологической безопасности населения Московской области 205
Ибатов Ф.М.

Уважаемые читатели!

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

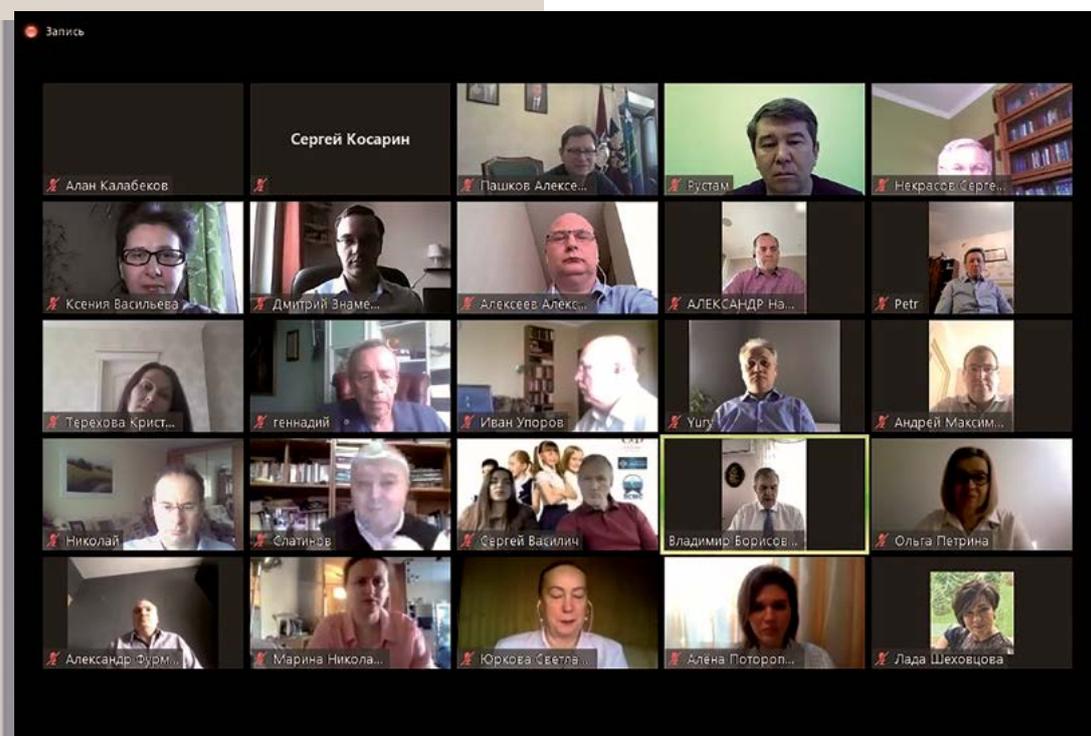
В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Коронавирус не помеха

Итоги V Международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе»

Coronavirus is not a hindrance

Results of the V International Scientific and Practical Conference "The Role of Local Self-Government in the Development of the State at the Present Stage"



Милькина И.В., Зотов В.Б., Косарин С.П., Хансверов Р.Х., Хмельченко Е.Г., Петрина О.А., Яшина И., Боголюбов А.

Milkina I.V., Zotov V.B., Kosarin S.P., Khansverov R.Kh., Khmelchenko E.G., Petrina O.A., Yashina I., Bogolyubov A.

Вот уже пятый год подряд в Государственном университете управления проводится Международная научно-практическая конференция «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе». 2020-й год для конференции стал особенно значимым: в конференции обсуждались вносимые поправки в Конституцию Российской Федерации, связанные со снижением в последнее время значимости органов местного самоуправления. Кроме того, сложившаяся эпидемиологическая ситуация в стране, с одной стороны, внесла ограничения на личное присутствие участников конференции (мероприятие проходило в онлайн режиме), но при этом расширило границы участия, так как появилась возможность участия множества экспертов из-за рубежа и регионов России.

Организаторами V Международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе» выступили: Государственный университет управления (ГУУ), Московская городская Дума, Российская муниципальная академия, Российский муниципальный Форум, Финансовый университет управления при Правительстве Российской Федерации, Союз российских городов, Союз малых городов России, Институт развития местных сообществ, Общенациональный союз некоммерческих организаций, Центр патриотического развития Русич, Центр муниципальной экономики, ГК – Фонд содействия реформированию ЖКХ.

С приветственным словом к участникам конференции выступили: заместитель директора Института государственного управления и права ГУУ **Знаменский Д.Ю.**; Экс-Чрезвычайный и полномочный Посол Республики Бени в РФ и странах СНГ **Кочофа Анисет Габриель**; Председатель Оргкомитета Российского муниципально-го форума **Юркова С.Н.**, Президент Российской муниципальной академии **Айгистов А.А.**, Посол по особым поручениям Светлейшей Республики Сан-Марино в Российской Федерации **Алексеев Ю.В.**; директор ООО «Центр экономического взаимодействия республик», член Общественной палаты ДНР **Романюк В.В.**; заместитель



руководителя Федерального казначейства, действительный государственный советник Российской Федерации 2 класса, заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета управления при Правительстве Российской Федерации **Прокофьев С.Е.**, декан факультета базовой подготовки Новосибирского государственного университета экономики и управления **Шеховцова Л.В.**, атташе по культуре и образованию Посольства Исламской республики Афганистан в Российской Федерации **Акифи Шах Султан**; представитель ассоциации выпускников советских и российских вузов в Ливане **Али Шами**; Советник-посланник посольства Монголии в Российской Федерации, экс-губернатора Западного округа Монголии **Дамдингийн Галсандондог**; Председатель Русско-арабского культурного центра **Шейто Муссаллам**; Чрезвычайного и Полномочного посла Бенина в Российской Федерации **Нукпо Клеман Кики**; Председатель Ливонского землячества **Саббах Жавад**.

В рамках конференции обсуждались актуальные вопросы взаимодействия органов государственного управления, местного самоуправления, бизнеса, населения;

нормативного и финансового обеспечения деятельности органов местного самоуправления; инструментов и технологий развития городов; развития проектного управления на муниципальном уровне, сгруппированные по секциям:

- «Управление территориальным развитием: государственный и муниципальный аспекты»;
- «Умный город: технологии развития и урбанонологии»;
- «Местное самоуправление как институт политической системы современной России»;
- «Государственно (муниципально)-частное партнерство в развитии городского хозяйства»;
- «Управление муниципальными проектами: опыт, проблемы, перспективы».

Особый интерес вызвала работа секции «Управление муниципальными проектами: опыт, проблемы, перспективы», в которой активное участие приняли студенты разных вузов (в т.ч. из Казахского гуманитарно-юридического инновационного университета). Секция организована по инициативе ПО СК «Самоуправление вне границ», Финансового университета при Правительстве РФ. Модераторами секции выступили: доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» Финансового университета при Правительстве РФ **Адамская Л.В.**; глава муниципального округа Тёплый Стан, муниципальный депутат **Кузьменко Е.Н.**; заместитель заведующего кафедры государственного и муниципального управления ГУУ **Милькина И.В.**; профессор кафе-

дры государственного и муниципального управления ГУУ **Матвеева Н.С.**

На секции обсуждались вопросы участия органов местного самоуправления в реализации национальных проектов; роль муниципальных образований в реализации национальных проектов; как отразится пандемия коронавируса на реализации муниципальных проектов в России.

- В рамках конференции подведены итоги:
- Всероссийского конкурса «Лучший муниципальный сайт»;
 - открытого конкурса проектов учащихся 9-11 классов «Если бы я был главой района»;
 - конкурса студенческих научных работ «Проектное управление развитием территорий»;
 - Всероссийского конкурса среди образовательных организаций Российской Федерации «Урок местного самоуправления».

Цель Всероссийского конкурса «Лучший муниципальный сайт» состоит в выявлении и поддержке сайтов муниципальных образований и других организаций, специализирующихся на вопросах МСУ, наиболее квалифицированно и оперативно информирующих население и предприятия о деятельности местных органов власти, освещающих проблематику МСУ, муниципальной экономики и социальной политики.

В XVII конкурсе приняло участие 85 сайтов, представляющих 36 субъектов РФ. Победители определялись в 6 номинациях. Определено 6 победителей и 8 лауреатов.

Номинация	Победитель	Лауреат
Лучший сайт центра Субъекта федерации	Ставрополь	Астрахань
Лучший сайт муниципального района	Сургутский район (ХМАО-Югра)	Балаковский район (Саратовская область) Буденновский район (Ставропольского края)
Лучший сайт городского округа	Старооскольский городской округ (Белгородская область)	Пышминский городской округ (Свердловская область)
Лучший сайт городского поселения	Новоананьинский район, ХМАО-Югра	Россошь (Россошанского района Воронежской области)
Лучший сайт представительного органа	Совет Давлекановского района (Республика Башкортостан)	Совет городского округа Салават (Республика Башкортостан)
Лучший сайт сельского поселения	поселок Ханымей Пуровского района (ЯНАО)	Атажукино Баксанского района (Кабардино-Балкарская Республика) Бирюфельдское сельское поселение Биробиджанского района (Еврейская автономная область)

Открытый конкурс проектов учащихся 9-11 классов «Если бы я был главой района» третий год проводится Государственным университетом управления, который принял эстафету по проведению этого конкурса у Префектуры ЮВАО г.Москвы. Цель конкурса – привлечение внимания учащихся к вопросам профессиональной ориентации учащихся, работе исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления; ознакомление их с основными принципами функционирования органов государственной власти и местного самоуправления; развитие социальной активности молодого поколения; формирование навыков проектного управления.

На конкурс учащиеся школ присылают проекты на тему «Если бы я был главой района» по направлениям:

- ✓ Социальный комплекс.
- ✓ Жилищно-коммунальный комплекс.
- ✓ Урбанистика и градостроительные инициативы.
- ✓ Комплекс взаимодействия с институтами гражданского общества.

В 2020 году к участию в конкурсе было принято 18 работ, выполненных индивидуально и группой школьников до 5 человек.

В рамках V Международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе» также подведены итоги конкурса студенческих научных работ «Проектное управление развитием территорий», целью которого является стимулирование интереса и привлечение внимания студентов к использованию инструментов и технологий проектного управления при реализации проектов и программ социально-экономического развития территорий, развитие научного потенциала студентов и формирование соответствующих навыков научно-исследовательской деятельности.

Конкурс проходил по шести номинациям:

- ✓ проектное управление экономическим развитием регионов и муниципальных образований;

- ✓ правовое обеспечение проектной деятельности в регионах и муниципальных образованиях;
- ✓ цифровые технологии в управлении территориями;
- ✓ проектная деятельность в социальной сфере;
- ✓ стимулирование участия молодежи в проектной деятельности;
- ✓ проектное управление инвестиционным развитием муниципальных образований.

В конкурсе приняли участие студенты ведущих вузов Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга, Ленинградской области, Екатеринбурга, Барнаула, Краснодара, Ульяновска и Казахстана.

На конкурс представлено 18 работ, призерами стали 13 студенческих работ.

Всероссийский конкурс «Урок местного самоуправления» проводится АНО «Институт развития местных сообществ» совместно с Государственным университетом управления при поддержке Общественной палаты Российской Федерации. Целью проведения мероприятия является формирование у граждан Российской Федерации социально-значимых ценностей, взглядов и убеждений, выявление и поддержка лучших педагогических практик в сфере местного самоуправления и проведение «Урока местного самоуправления».





В адрес организационного комитета поступило более 300 работ из 57 регионов страны. В этом году рамки конкурса были расширены, участниками конкурса стали педагоги общеобразовательных организаций и преподаватели высших учебных заведений. Впервые была задействована практика создания региональных организационных комитетов.

В финал конкурса вышли 20 педагогов из 12 субъектов РФ. В связи с эпидемиологической ситуацией в стране, очные мероприятия конкурса планируются к проведению в сентябре 2020 года.

Призерам и участникам конкурсов вручены дипломы и сертификаты.

Заведующий кафедрой государственного и муниципального управления **Зотов В.Б.** отметил значимость проведенной конференции. Местное самоуправление – один из важнейших принципов демократии, потому что все работники и служащие местного самоуправления находятся в непосредственном контакте с населением и решают важнейшие проблемы муниципальных образований: проблемы ЖКХ, транспорта, дорог, обеспечения систем здравоохранения и образования и многие другие вопросы.

О важности и актуальности проблематики местного самоуправления говорит то, что в очном онлайн мероприятии приняли участие 100 экспертов из разных регионов страны, также конференция транслировалась на онлайн-канале Государственного университета управления. Материалы конференции будут размещены в сборнике, опубликованном в системе РИНЦ, а также на официальном сайте конференции <https://guu.ru/municipal>.

Особенности управления персоналом в системе местного самоуправления

Features of human resources management in local self-government system



В. Б. Зотов,
доктор экономических наук, профессор, заведующий
кафедрой государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
г. Москва
Zotov-Vladimir@yandex.ru

V. B. Zotov,
doctor of Economics, Professor, head of the Department "State
and municipal management" of State University of Management
(Moscow)
Zotov-Vladimir@yandex.ru

Аннотация.

В статье рассматриваются особенности управления кадрами в системе ответственного местного самоуправления с учетом его двойственной природы и текущей стадии развития. Автор обоснована важность системного подхода к данному процессу, а также его комплексный и усложняющийся в российских условиях характер. Рассмотрена структура элементов системы управления персоналом, основные стоящие перед ней задачи с учетом необходимости упрощения данной системы как резерва ее оптимизации. Автор трактует управление персоналом в системе отечественного МСУ как внутреннее качество системы данной службы, определяя наиболее оптимальный состав ее компонентов. Выделены направления совершенствования системы управления персоналом в системе местного самоуправления, в том числе рассмотрен вопрос оценки эффективности управления кадрами в системе МСУ и разработки соответствующих критериев результативности, их корреляции с соответствующими внутренними и внешними факторами, обуславливающими функционирование системы кадров и системы местного самоуправления в целом.

Ключевые слова.

Управление, персонал, местное самоуправление, МСУ, управление персоналом, система местного самоуправления.

Annotation.

The article considers the peculiarities of personnel management in the system of local self-government, taking into account its dual nature and initial stage of its development. The author justifies the importance of a systematic approach to the process, as well as its complex nature under the current conditions. The structure of elements of the personnel management system, the main tasks facing it are considered, taking into account the need to simplify the personnel management system as a reserve for its optimization. The author considers personnel management in the system of Russian local self-government as the internal quality of the system of this service, determining the most optimal composition of its components. The areas of improvement of the personnel management system in the local self-government system have been identified, including the issue of evaluation of the effectiveness of personnel management in this system and the development of appropriate performance criteria, their correlation with the corresponding internal and external factors contributing to the functioning of the personnel system and the local self-government system as a whole.

Keywords.

Labor function, the term of the labor contract, the nature of work, the system of remuneration, piecework.

В контексте реализуемых в современной России преобразований важнейшую роль играет реформа местного самоуправления (МСУ), от результативного осуществления которой во многом зависит построение эффективной и тесно взаимосвязанной системы государственного и муниципального управления, воспринимающей человека, как главного заказчика ее деятельности. Система МСУ нашей страны сегодня находится еще в стадии становления и апробации новых методов работы, активной оптимизации своей деятельности и поиска резервов ее совершенствования с учетом различных и достаточно множественных составляющих данную систему элементов [1, с.11]. Эффективность функционирования органов МСУ при этом напрямую коррелирует с качеством функционирования аппарата управления персоналом и профессионализмом кадрового состава в целом. Можно сказать, что в условиях развития и методологической доминанты стратегического подхода к управлению и развитию государства на различных уровнях кадровый состав служащих МСУ в России становится «важнейшим стратегическим фактором, обуславливающим результативность осуществляемых в стране социально-экономических и политических преобразований» [1, с.12].

В современной отечественной науке и российском обществе в целом в условиях происходящих демократических трансформаций и перехода к рыночным отношениям происходит изменение сущности социального управления. И эти тенденции оказывают соответствующее влияние на функционирование системы МСУ. [2, с.3] Нельзя не отметить и то, что до недавнего времени сама дефиниция «управление персоналом системы МСУ» в отечественной управленческой теории и практике не существовало. Это порождало значительную неупорядоченность усилий при практической реализации необходимых управляющих воздействий и мероприятий, осуществление и планирование которых в большинстве случаев проходило методом «проб и ошибок» и напрямую было связано с состоянием развития муници-

пальной службы и службы местного самоуправления в России. [3, с.67]

Возникновение местного самоуправления, его реформа и формирование устойчиво действующей системы в данной сфере, представляет относительно новый феномен для нашей страны, активное развитие которого наблюдается с 1990-м гг. Однако в первые годы нормативно-правовое положение служащих МСУ во многом регулировалось законодательством о государственной службе. Лишь положения Конституции РФ 1993 г. позволили эксплицитно органы МСУ из общей системы органов государственной власти и определили их особый статус. Регламентация данных вопросов в данный момент обусловлена содержанием достаточно широкого круга законодательных актов на федеральном, региональном и местном уровнях (ФЗ от 08.01.1998 г. № 8-ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации», ФЗ от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и др.). Однако юридические основы деятельности служащих системы МСУ все еще пока во многом противоречивы и не до конца разработаны: не в полной мере является устойчивой относящаяся к данной области научно-методическая терминология, а опыт практики ее реализации также остается достаточно незначительным в отсутствие обмена перспективным опытом между территориями.

Особенность и сложность управления кадрами системы местного самоуправления определяется специфическим положением МСУ в системе государственного и муниципального управления, которое представляет собой «один из элементов организации публичной власти с двойственной политической природой». [2, с.7] С позиции институциональной парадигмы его органы встроены в единый государственный механизм управления и включают в себя аппарат, наделенный соответствующими полномочиями, правами и обязанностями. В свою очередь в функциональном аспекте МСУ высту-

пает «формой политической самоорганизации локальных сообществ». [2, с.7] В связи с этим складывается ситуация, когда управление кадрами в системе МСУ оказывает влияние практически на все сферы жизнедеятельности местного сообщества: экономическую, политическую, социальную, нравственную. Данные взаимосвязи выдвигают особые и достаточно высокие требования к служащим, реализующим свою трудовую деятельность в системе местного самоуправления, а также управлению кадрами системы МСУ и ее эффективности. [2, с.12].

Опираясь на данные тезисы, управление персоналом в системе МСУ можно рассматривать как «внутреннее качество данной системы», подсистему, включающую «субъект как управляющий элемент (руководитель органа власти и кадровая служба этого органа) и объект, на который оказывается управляющее воздействие (персонал органа власти, состоящий из служащих)» [1, с.12]. Данные элементы непрерывно взаимодействуют между собой на началах самоорганизации. [1, с.12] Помимо данных составляющих в структуре системы управления кадрами МСУ выделяются такие элементы, как различные механизмы, включающие формы, технологии и методы деятельности, функции и принципы, которыми руководствуются субъект и объект системы управления с учетом взаимодействия и взаимосвязи федерального, регионального, муниципального и местного уровней. [2, с.7] Управление персоналом системы МСУ с учетом выделенных элементов и их закономерных взаимосвязей можно определить как «целенаправленную упорядоченную деятельность по формированию, развитию, рациональному использованию кадровых ресурсов органов системы МСУ» [2, с.8]. Данная деятельность предполагает не только прямое воздействие управляющего субъекта на управляемый объект, но также и «их взаимодействие как активных участников» [4, с.26].

В условиях непрерывной модернизации системы местного самоуправления, сохраняющегося дефицита высококвалифицированных кадровых ресурсов четко и логически построенная система управления

кадрами МСУ приобретает особое значение. [2, с.7] Таким образом, возникает еще одно существенное противоречие. С целью наибольшей управляемости в соответствии с логикой и природой системного подхода как методологического инструментария система управления кадрами МСУ в подобных обстоятельствах должна стремиться к максимальному упрощению. Однако в настоящий момент, в том числе в силу природы феноменов местного самоуправления и муниципального управления в российских условиях и их неоднозначности, управление персоналом системы МСУ пока приобретает все более противоречивый и усложняющийся характер.

Ведя речь о максимально упрощенной, оптимизированной модели, в современной системе управления персоналом органов МСУ, опираясь на актуальные исследования специалистов [1-4], целесообразно выделить следующие компоненты:

- нормативно-правовую базу управления;
- информационно-методологическое обеспечения системы управления кадрами;
- организационную основу управления;
- практические технологии и методы, формы управления персоналом, а также конкретные мероприятия, обеспечивающие их реализацию.

Продолжая анализ специфики управления персоналом системы МСУ в современных российских условиях, следует отметить, что, сегодня непрерывно изменяется система целей управления персоналом в соответствии с трансформацией целевых ориентиров и требований, возникающих на других, более вышестоящих уровнях государственного управления. Эти тенденции способствуют превращению кадров МСУ и системы управления ими в своеобразный объект инвестиций из объекта издержек. Однако осуществить такую трансформацию и вклад в кадровый потенциал и его развитие пока еще по силам не каждому местному бюджету и не каждой организационной структуре ввиду существующих естественных ограничений (в том числе финансового, временного, трудового порядка).

В числе ключевых задач управления персоналом МСУ как инновационной регулирующей деятельности, способствующей развитию и повышению качества деятельности кадров МСУ, в современных условиях в связи с этим можно выделить [3, 5]:

- прогнозирование потребности в трудовых ресурсах;
- формирование состава персонала - подбор, расстановка, адаптация кадров;
- организацию рационального использования служащих;
- профессиональную переподготовку, повышение квалификации;
- развитие потенциала кадров, оценку и аттестацию персонала, разработку показателей эффективности их деятельности и критериев результативности управления кадровым потенциалом;
- проведение многоэтапного конкурсного отбора (поиск, анализ и обработка данных соискателей, изучение личностно-профессиональных качеств и психологических особенностей, комиссионное рассмотрение списочного состава) и формирование резерва служащих;
- технологизацию (информационную и методическую) и повышение методологических резервов кадровой работы на основе действующего российского законодательства.

Представленные выше задачи свидетельствуют о том, что важнейшей особенностью системы управления кадрами в МСУ в связи с постоянным изменением структуры кадров и их развитием, является процедура стратегического кадрового планирования [6, 7]. Эта процедура носит достаточно сложный характер даже в краткосрочном формате (не говоря о долгосрочном планировании) с учетом природы МСУ должна учитывать ряд важнейших независимых переменных как внешнего, так и внутреннего порядка: структуру и особенности населения территории; уровень инноваций; изменение спроса и потребностей населения; вмешательство государства на различных уровнях в развитие местной экономической системы, существующие в данной области противоречия, а также противоречия непосредственно во взаимодействующей кадровой системе

муниципальных служащих на различных уровнях, сотрудничающих с персоналом системы МСУ; сложности формирования задач для достижения персоналом целей всей системы МСУ (имеющей планы развития в различных направлениях – жилищном строительстве, транспорте, социальном и пенсионном обеспечении и т.д.) с учетом часто существующих бюджетных ограничений и необходимости выработки критериев эффективности использования трудовых ресурсов, их функционирования и развития [8, с.257].

Оценка эффективности управления кадрами в системе МСУ в связи с этим может осуществляться с применением критериев эффективности по каждому из направлений выделенных нами задач на различных уровнях: оценка эффективности кадровой работы на уровне отдельного муниципального образования, субъекта федерации и системы МСУ в России в целом.

Однако надо заметить, что управление кадрами системы МСУ в сегодняшних российских условиях представляет собой настолько специфичный процесс, обусловленный природой феномена местного самоуправления и муниципальной власти, а также особенностями той или иной территории, что вопрос определения его роли и доли в полученном эффекте от работы местных органов власти является достаточно проблематичной задачей. Кроме того, в процессе управления кадрами системы МСУ должна, в первую очередь, отражаться его социально значимая сущность. Формирование и реализация полезного эффекта управления кадрами в системе МСУ, с учетом формирования кадровых резервов, сегодня выступает как длительный процесс, растянутый во времени. Поэтому оценить эффективность управления кадрами в данном случае значительно сложнее, чем эффективность деятельности муниципальных служащих.

Подводя в целом итог вышеприведенному анализу, можно заключить, что, управление кадрами системы МСУ в современных условиях должно носить системный характер, в качестве резервов своей оптимизации опираясь на природу феномена муниципального самоуправления и муницип-

ципальной службы, имеющих тесную связь с общественностью. Главные ориентиры кадровой политики системы МСУ и управления ее персоналом должны коррелировать с приоритетностью управленческих проблем, выходом за границы отраслей местного хозяйства, обозначением вопросов, связанных с функционированием не отдельных отраслей, а муниципально-образовательного образования в целом, выстраиванием кооперативных отношений между видами работ, связанных с различными отраслями и способствующих обеспечению жизнедеятельности муниципального образования; ориентирами на создание, развитие и освоение новых профессиональных подходов и методик, целей и задач работы кадровой службы, новых направлений деятельности, исследование нестандартных решений и новых ресурсов развития и управления; конкретными задачами, решаемыми органами МСУ, координацией всех шагов по развитию муниципальных служащих со стратегией их деятельности в целом; планированием, прогнозированием и технологизацией деятельности,

анализом конечных результатов и результатов выполнения задач для достижения такого качества, которое необходимо для результативного функционирования системы МСУ и других вышестоящих звеньев управления. [8, с.257]

Поэтому разработка непосредственных критериев для оценки эффективности управления кадрами в системе МСУ в связи с этим, на наш взгляд, должна носить не типовой характер, а быть делегирована на местный уровень, так как подобные критерии должны отражать степень соответствия деятельности органов местного самоуправления потребностям населения территории, а также ее особенности и возникающие в данной области проблемы, степень результативности их решения. Поэтому их выработка должна осуществляться на основе оценки и тщательного мониторинга, анализа общественного мнения (опросы, анкетирование и т.д.), демонстрирующего, насколько удовлетворено работой данных органов местное население.

Литература:

1. Бондаренко А. Ю., Бугаева М. В. Анализ системы управления персоналом Администрации муниципального образования // Концепт. 2017. Т. 24. С. 11–14.
2. Музафарова Р.М. Управление кадрами муниципальной службы в регионе: Дисс... канд. социолог. наук. Уфа, 2007. 165 с.
3. Астахов Ю.В. Управление персоналом в системе кадрового обеспечения муниципальной службы// Теория и практика общественного развития. 2013. № 8. С. 66–68.
4. Щербakov Ю.Н. Государственная и муниципальная служба. Р-н/Д: Наука, 2018. 240 с.
5. Наумова О.А. Правовые и организационные основы управления персоналом в органах местного самоуправления. СПб.: Номос, 2019. 180 с.
6. Алтухова Н.Ф., Васильева Е.В. Компетентностный подход в управлении кадрами государственной службы на основе онтологий // Бизнес-информатика. 2018. № 1. С.17–27.
7. Самофалова А.С. Оценка персонала как основа принятия экономических и управленческих решений // Вопросы науки. 2018. №7. С.123–126.
8. Сингатулин В.Н. Особенности управления персоналом в системе муниципального управления// Качество управленческих кадров и экономическая безопасность организации: Сб. науч. трудов. Курск, КГУ, 2019. С. 255–258.

Literature:

1. Bondarenko A. Yu., Bugaeva M. V. Analysis of the personnel management system of the Administration of the municipality // Concept. 2017.V. 24.P. 11–14.
2. Muzafarova R. M. Personnel management of the municipal service in the region: Diss ... cand. sociologist. sciences. Ufa, 2007.165 p.
3. Astakhov Yu. V. Personnel management in the staffing system of the municipal service // Theory and practice of social development. 2013. № 8. P. 66–68.
4. Scherbakov Yu. N. State and municipal service. R / N: Nauka, 2018. 240 p.
5. Naumova O. A. Legal and organizational basis of personnel management in local authorities. St. Petersburg: Nomos, 2019.180 p.
6. Altukhova N. F., Vasilyeva E. V. A competency-based approach to public service personnel management based on ontologies // Business Informatics. 2018. № 1. P.17–27.
7. Samofalova A. S. Personnel assessment as a basis for making economic and managerial decisions // Science. 2018. № 7. P.123–126.
8. Singatulin V. N. Features of personnel management in the system of municipal management // Quality of managerial personnel and economic security of the organization: Sat. scientific work. Kursk, KGU, 2019. P. 255–258.

Некоторые аспекты использования манипулятивных воздействий в системе органов государственного управления и местного самоуправления

Some aspects of using manipulative influences in the system of government bodies and local self-government



Ефимова О.С.
кандидат психологических наук,
доцент кафедры психологии труда и психологического
консультирования
Московский педагогический государственный университет.
e-mail: kovi-vladimir@mail.ru

Efimova O.S.
Ph.D. Psychological Sciences, Associate Professor,
Department of Labor Psychology and Psychological Consulting,
Moscow State Pedagogical University.
e-mail: kovi-vladimir@mail.ru



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

Аннотация.

Статья посвящена изучению манипулятивного взаимодействия в деловом общении руководителей государственных и местных органов управления. Раскрываются закономерности и проблемы, характерные для процесса манипулятивного взаимодействия в деловом общении руководителей системы государственного и муниципального управления, приводятся средства диагностики и решения указанных проблем.

Ключевые слова.

Манипуляция, манипулятивное взаимодействие, стратегия поведения, деловое общение, руководители, государственные и муниципальные служащие.

Annotation.

The article is devoted to the study of manipulative interaction in business communication between the leaders of state and local government. The patterns and problems that are characteristic of the process of manipulative interaction in business communication between the leaders of the state and municipal administration system are revealed, diagnostic tools and solutions to these problems are given.

Keywords.

Manipulation, manipulative interaction, behavior strategy, business communication, leaders, state and municipal employees.

Актуальность изучения проблем эффективного манипулятивного взаимодействия в деловом общении на различных уровнях власти связана с тем, что в настоящее время проблема контроля над поведением человека приобретает все большее значение.

Механизм манипуляции является одним из наиболее сложных способов построения социальных взаимоотношений. И широко применяется как в глобальных масштабах: создание определенного мнения у граждан через средства массовой информации, различного рода политических агитаций, формирования морально-нравственных устоев у последующих поколений, так и на уровне взаимодействия индивидуумов: отношения начальник – подчиненный, преподаватель – студент, учитель – ученик [4], родитель – ребенок и так далее.

Не смотря на то, что проблема манипулятивного взаимодействия изучалась многими исследователями, в современной науке понятие манипуляции определено недостаточно четко.

В основе наиболее распространенного подхода манипулятивные взаимодействия определяются как один из способов психологического влияния. То есть воздействие на состояние, мысли, чувства и действия другого человека с помощью исключительно психологических средств [1, с.17] и имеют своей конечной целью привести человека в необходимое субъекту управления состояние, склонить его к принятию определенного решения либо избрать определенную модель поведения.

Управление поведением объекта влияния возможно осуществлять одним из двух возможных способов: открытое управление и скрытое влияние [2, с.15].

В ситуации открытого управления (влияние, воздействие) намерения партнеров по общению ясны и прозрачны, даже если они пытаются склонить оппонента к определенным действиям, мнению, поведению. Влияющие друг на друга субъекты пытаются различными способами добиться желаемого результата. Возможно применение различных методов воздействия: просьба, убеждение, приказ, принужде-

ние, физическое воздействие, материальное поощрение или наказание [3].

Такая стратегия поведения далеко не всегда является успешной, так как встречает сопротивление со стороны оппонента, признается грубой, так как в большинстве ситуаций ведет к занижению самооценки партнера по общению, унижению его как личности, профессионала и так далее. В данном контексте сопротивление является естественной реакцией на действия, совершаемые против воли объекта влияния.

Скрытое влияние представляет собой такое управляющее воздействие, при котором цель управления скрывается, и адресат влияния самостоятельно выполняет действие либо принимает решение, запланированное субъектом (инициатором) влияния. Этот тип управляющего воздействия подразумевает, что объект влияния не подозревает о замыслах и планах влияющего, следовательно, намерения субъекта влияния не вызывают в нем сопротивления. [8, с.62].

Скрытое влияние может оказывать разного рода воздействие на объект влияния. Скрытое воздействие, которое влечет за собой «выигрыш» объекта влияния либо объекта и субъекта влияния одновременно, относится к созидательному воздействию.

Принимая во внимание разнообразие определений манипуляции и их основные характеристики, крайне важно рассмотреть средства манипулятивного воздействия.

Под средствами манипулятивного воздействия понимаются такие специфические виды воздействия, которые влияют на определенные психические структуры. Данные психические структуры, в свою очередь, изменяются в направлении, соответствующем цели воздействия. К средствам манипулятивного воздействия относится воздействие на особенности личности, потребности, слабости, желания [3].

При влиянии при помощи манипулятивных средств воздействия затрагивается «слабое место», те специфические качества, на которые будет оказываться влияние.

Подобные качества носят названия «мишеней влияния» объекта воздействия, на их основе создаются и закрепляются в сознании конкретного объекта влияния или в массовом сознании определенные суждения, представления, желания, потребности [7].

Таким образом, объект влияния лишается возможности критически оценивать ситуацию, делать верные выводы.

В специальной литературе описывается множество классификаций средств манипулятивного воздействия [9, с.29], выделяется несколько видов подобного рода воздействия, необходимо принять во внимание следующий факт: целью манипулятивных воздействий является смена мышления у объекта влияния.

В контексте настоящей статьи под сменой мышления подразумевается переход от логического типа мышления к эмоциональному.

При этом субъект воздействия создает такую ситуацию, при которой объект воздействия пренебрегает имеющимся жизненным опытом, законами логики и здравого смысла, перестает мыслить рационально. На смену логическому мышлению приходит эмоциональное, которому свойственно сильное проявление эмоций, нереалистичное, иллюзорное видение ситуации. При подобном видении ситуации единственно верным решением возникшей проблемы, «рациональным» последующим шагом признается то действие, которое является более эмоционально желанным для объекта влияния.

Необходимо отметить, что практически не изучена проблема манипулирования в контексте делового общения государственных гражданских и муниципальных служащих, и, особенно, руководителей.

Исследование психического манипулирования в современных условиях представляется крайне актуальным, так как через каналы государственного и муниципального управления осуществляется информационное взаимодействие с населением, формирование общественного мнения и реализуется политика государства [5].

Кроме того, осуществляя профессиональную деятельность, государственные

и муниципальные служащие, особенно руководители, большую часть времени проводят за деловым общением как письменным, так и устным, к неотъемлемой части которого можно отнести и постоянные манипулятивные взаимодействия.

Далее с целью анализа механизма манипулятивного воздействия и возможностей его использования в деловом общении государственных и муниципальных служащих, в основном руководителей разных уровней территориальных органов власти кандидатом психологических наук, доцентом кафедры психологии труда и психологического консультирования МПГУ, Ефимовой О.С. и кандидатом психологических наук, доцентом кафедры «Теория и практика управления» МГППУ Грибковой О.В. было проведено соответствующее исследование.

Необходимо отметить, что под воздействием в контексте данного исследования подразумевается как имеющее положительную социальную окраску воздействие (позитивно воспринимаемое социумом), так и противоположное (негативное) воздействие.

Гипотезой исследования послужило предположение о том, что существует связь между предпочитаемыми средствами манипулятивного воздействия в деловом общении служащих и специфики их деятельности.

Методика исследования: в связи с фактическим отсутствием методик, позволяющих выявить и оценить влияние методов манипулятивного воздействия, которые используются руководителями подразделений органов и местных администраций в своей служебной деятельности, авторами был разработан оценочный бланк наблюдения для выявления и фиксации влияния средств манипулятивного воздействия в управленческой деятельности (бланк наблюдения), который позволил изучить степень влияния воздействия удовлетворение потребностей, использование слабостей, использование особенностей психики, использование стереотипов – таблица 1.

Эмпирическое исследование проводилось на основе выборки руководителей

подразделений государственных органов власти, местных администраций, подведомственных им организаций и их подчиненных. При этом испытуемые были распределены таким образом, что половина из них является линейными руководителями, т.е. они являются начальниками отделов, руководителями проектов, рабочих групп, а вторая половина – их подчиненными, сотрудниками отделов и т.д.

Всего в исследовании приняли участие 60 человек, две группы по 30 человек. Возраст испытуемых 32 – 45 лет. В исследовании применялась непараметрическая статистика.

За испытуемыми велось наблюдение, о котором они не были предупреждены заранее. Скрытое наблюдение проводилось с целью сохранения возможности наблюдения естественных поведенческих реакций испытуемых и сведения к минимуму воздействия эффекта социальной желательности.

Для проведения исследования была выбрана стандартная процентная шкала. 0% обозначает, что данный тип воздействия конкретным испытуемым не применяется, а 100% обозначает, что данный инструмент влияния применяется в практике часто и в полную силу.

Таблица 1- Результаты проведения статистического анализа

	Значение	p
Влияние через удовлетворение потребностей	Воздействие на физиологические потребности	0,84688
	Воздействие на потребность в безопасности	0,10168
	Воздействие на потребность в принадлежности	0,16990
	Воздействие на потребность в уважении	0,99432
	Воздействие на познавательные потребности	0,69481
	Воздействие на эстетические потребности	0,71116
	Воздействие на потребность в самоактуализации	0,55794
Использование слабостей	Воздействие на любопытство	0,06286
	Воздействие на несовершенство психических процессов	2,01804
	Воздействие на внушаемость	1,81158
	Воздействие на подверженность влиянию установок	2,55090
	Воздействие на желание получать что-либо безвозмездно	1,13085
	Воздействие на хвастовство	0,39548
	Воздействие на неуверенность в себе	0,30203
	Воздействие на жалостливость	0,41578
	Воздействие на уверенность	2,21908
	Воздействие на тщеславие	1,07822
	Воздействие на азартность	1,75602
	Воздействие на невежество	0,82373
	Воздействие на отсутствие морального стержня	0,29217
	Воздействие на зависть	1,04484
Использование особенностей психики	Воздействие на механизм психологического заражения	1,08119
	Воздействие на механизм отождествления	0,70113
	Воздействие на шаблоны	0,16418
	Воздействие на чувства	1,33043
	Воздействие на восприятие	2,92420
	Воздействие на первое впечатление	1,94947
Использование стереотипов	Воздействие путем применения ритуалов	0,17625
	Воздействие путем применения стандартов поведения	1,01007

*Синим цветом в таблице отмечены результаты с высоким уровнем значимости.

В результате исследования методами корреляционного анализа были выявлены статистически значимые те средства воздействия, которыми чаще осуществляется влияние со стороны руководителей.

Как показало проведенное исследование, руководители, в основном, склонны использовать следующие средства воздействия:

- воздействие на подверженность влиянию установок,
- воздействие на суеверность,
- воздействие на восприятие,
- воздействие на первое впечатление объекта манипуляции.

Первым по значимости средством воздействия со стороны руководителей является воздействие на подверженность влиянию установок, что обусловлено, на наш взгляд, следующими факторами:

- Большая часть сотрудников организации после оформления трудовых отношений проходит инструктаж, во время которого до них доводится информация, касающаяся норм поведения в организации, стратегии работы с коллегами и посетителями, основ корпоративной культуры, которые немного позже отрабатываются в практических ситуациях. Таким образом, формируется определенного рода установка, на которую позднее оказывают воздействие линейные руководители и с помощью которой осуществляется управление коллективом. То есть искусственно создается ситуация, когда новый сотрудник организации начинает мыслить стереотипно: снижается уровень анализа ситуации, и сотрудник принимает более удобное для руководителя решение.

- Изначально у сотрудников организации, как и у всех индивидов, находящихся в подчинении, существует установка, которая заключается в убежденности, что руководитель обладает большим профессиональным опытом и объемом знаний. В связи с этим необходимо точно выполнять все его указания («начальник всегда прав»).

Второе средство влияния – воздействие на уверенность. Подобная ситуация может быть обусловлена различием в личностных качествах между руководителями подразделений и их подчиненными. А именно: те

сотрудники, которые получили повышение по службе и приобрели статус руководителя, по нашим наблюдениям, обладают определенным набором личностных качеств: целеустремленность, стремление к профессиональному развитию, саморазвитию. От рядовых сотрудников их отличает более богатый профессиональный и жизненный опыт, более глубокие знания в профессиональной сфере, осведомленность о технологиях управления коллективом (как теоретические знания, так и практические навыки), взаимодействиях с вышестоящими организациями, доступ к некоторому дополнительному объему информации, касающемуся конкретной ситуации.

Как результат, подобные руководители оценивают собственные возможности с более объективной точки зрения, пытаются выявить причинно-следственные связи определенных процессов, протекающих в трудовом коллективе, опираются на логику и рациональные выводы. В то же время, рядовые сотрудники больше полагаются на собственные домыслы, интуицию, суждения, иррациональные предположения. Таким образом, создается ситуация, при которой возникает возможность управлять менее знающими сотрудниками. Такая потенциальная возможность в большинстве случаев довольно удачно реализуется в практическом применении.

Следующее средство воздействия – воздействие на восприятие. Воздействие, осуществляемое при помощи данного средства, в большинстве случаев обусловлено степенью влияния на формирование определенного мнения, суждения у рядовых сотрудников, которое возникает вследствие воздействия на процесс мышления эффектов восприятия.

Успешная реализация воздействия данных эффектов происходит по причине недостатка знаний о рассматриваемом предмете и недостаточности профессионального опыта. При этом отсутствие или недостаток профессионального опыта являются благоприятной средой для осуществления воздействия.

Подобная ситуация объясняется тем, что достаточный опыт работы позволяет

руководителям менее эмоционально реагировать на всю поступающую информацию, полученную в результате делового общения, в некоторой степени абстрагироваться от влияния эффектов восприятия, приобрести некоторого рода «иммунитет». Рядовые сотрудники не имеют подобного «иммунитета», что позволяет оказывать на них влияние, то есть принимать то решение, которое предлагает субъект воздействия, манипулятор.

Последним достаточно значимым средством психологического воздействия руководителей является воздействие на первое впечатление. Воздействие при помощи такого психологического инструмента обусловлено несколькими причинами:

- Воздействие на первое впечатление способствует созданию у объекта манипуляции удобного для манипулятора эмоционального фона, настроения. В том случае, когда объект манипуляции поглощен собственными эмоциями и чувствами более чем доводами логики, он становится уязвимым для воздействия.
- В большинстве случаев непосредственный руководитель является опре-

деленного рода эталоном для своих подчиненных, с него берут пример. Непосредственный руководитель вводит нового сотрудника организации в специфику работы, в корпоративную культуру, в трудовой коллектив.

В некотором роде, это своеобразная пиар-кампания, способствующая формированию мнения об организации, отношения к ней, возможно, лояльности к организации. Поведение руководителя перенимается подчиненными, как в случае обучения нового сотрудника, так и в случае реагирования на какие-либо изменения, нововведения, происходящие в организации.

Таким образом, полученные данные об аспектах использования манипулятивных воздействий в служебной деятельности руководящего состава органов государственного управления и местного самоуправления могут быть использованы для совершенствования управленческих навыков руководителей, формирования кадрового резерва, создания соответствующих тренинговых программ подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих [6].

Литература:

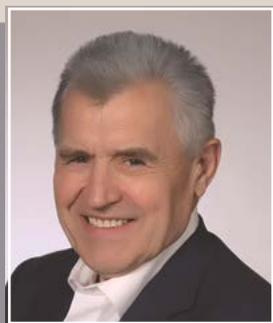
1. Абрамишвили Р.Н., Ануфриев А.Ф., Бутовская Е.В., Вербицкий А.А., Ермолаев В.В., Ефимова О.С., Зажогина Н.В., Камалетдинова З.Ф., Кишиков Р.В., Кофейникова Ю.Л., Николаева Е.С., Пучкова Е.Б., Розенова М.И., Сорокоумова Е.А., Суховершина Ю.В., Ферাপонтова М.В и др. Когнитивная психология в образовании и управлении. // учебное пособие. под ред. Е.Б. Пучковой М: ООО «Издательство «Спутник+» 2017 - 147 с.
2. Доценко Е.Л. Психология манипуляции: феномены, механизмы и защита. // М.: Издательство: Речь, 2003. - 304 с.
3. Грибкова О.В., Влияние мотивации персонала в российских организациях во время кризиса.// ПРОБЛЕМЫ РЫНКА ТРУДА И СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫХ ОТНОШЕНИЙ Материалы Круглого стола кафедры управления человеческими ресурсами РЭУ имени Г.В. Плеханова. Под редакцией О.В. Забелиной, А.Л. Полтарыхина. 2017. С. 15-19.
4. Ефимова О.С., Шогина Г.И. Формирование ответственности внутри контекстной модели образования. Муниципальное образование: инновации и эксперимент. 2018. № 4. С. 29-34
5. Зотов В.Б. Проблемы мотивации полготовки и переподготовки кадров для системы государственного муниципального управления// Муниципальная академия. 2017. № 3. С. 96-101
6. Зотов В.Б. Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих// Муниципальная академия. 2018. № 4. С. 30-37.
7. Карпенко Е.З. Кадровая политика организации в условиях развития цифровой экономики // Вестник Академии. - 2019.- № 3. – С. 74-81.
8. Сидоренко Е.В. Тренинг влияния и противостояния влиянию.// М.: ООО «Издательство АСТ», 2017. – 320 с., илл.
9. Шейнов В.П. Скрытое управление человеком (Психология манипулирования).// М.: ООО «Издательство АСТ», МН.: Харвест, 2006. – 816 с.

Literature:

1. Abramishvili R.N., Anufriev A.F., Butovskaya E.V., Verbitsky A.A., Ermolaev V.V., Efimova O.S., Zazhogina N.V., Kamaletdinova Z.F., Kishikov R.V., Kofeynikova Yu.L., Nikolaeva E.S., Puchkova E.B., Rozenova M.I., Sorokoumova E.A., Suhovershina Yu.V., Ferapontova M.V. et al. Cognitive psychology in education and management. // tutorial. under the editorship of E.B. Puchkova M: LLC Publisher Sputnik + 2017 - 147 p.
2. Dotsenko E.L. Psychology of manipulation: phenomena, mechanisms and protection. // M.: Publisher: Rech, 2003. - 304 p.
3. Gribkova OV, Influence of personnel motivation in Russian organizations during the crisis. // PROBLEMS OF THE LABOR MARKET AND SOCIAL AND LABOR RELATIONS Materials of the Round Table of the Department of Human Resources Management of the Russian University of Economics named after G.V. Plekhanov. Edited by O.V. Zabelina, A.L. Poltarykhina. 2017.S. 15-19.
4. Efimova O.S., Shogina G.I. Formation of responsibility within the context model of education. Municipal education: innovation and experiment. 2018. No 4. S. 29-34
5. Zotov VB Motivation problems of training and retraining of personnel for the system of state municipal administration // Municipal Academy. 2017. No 3. S. 96-101
6. Zotov VB. Strategic goals of training state and municipal employees // Municipal Academy. 2018. No. 4. P. 30-37.
7. Samygin S. I., Rudenko A. M. Business communication. Tutorial. // M.: Publisher Knorus, 2015. -- 438 p., Ill.
8. Sidorenko E.V. Training of influence and opposition to influence. // M.: Publishing House AST, 2017. - 320 p., Ill.
9. Sheinov V.P. Hidden human management (Psychology of manipulation) .// M.: Publishing House AST, MN: Harvest, 2006. - 816 p.

Развитие механизма управления мотивацией на государственной гражданской службе

Development of a mechanism for managing motivation in the public service



Зотов Владимир Борисович,
доктор экономических наук, профессор,
заведующий кафедрой государственного и муниципального
управления
ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г.
Москва
Zotov-Vladimir@yandex.ru

Zotov Vladimir Borisovich,
doctor of Economics, Professor, head of the Department "State
and municipal
management" of State University of Management (Moscow)
Zotov-Vladimir@yandex.ru



Милькина Ирина Владимировна,
Кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры государственного и муниципального
управления
ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г.
Москва
irina_milkina@bk.ru

Milkina Irina Vladimirovna,
Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor,
Department of state and municipal governance of
State University of Management (Moscow)
irina_milkina@bk.ru



Ткачева Татьяна Дмитриевна,
Ведущий консультант отдела государственной гражданской
службы управления государственной гражданской службы
и профилактики коррупционных и иных правонарушений
Амурской области
tata_95_08@mail.ru

Tkacheva Tatyana Dmitrievna,
Leading consultant of the department of the state civil service
of the department of the state civil service and prevention of
corruption and other offenses of the Amur Region
tata_95_08@mail.ru

Аннотация.

Актуальной научной проблемой как с теоретической, так и с практической точки зрения всегда остается такая проблема, как обоснование роли и места государственной службы в системе публичной власти. Во многом, решение этой проблемы определяет эффективность реализации государственной политики; особенности развития национальной государственно-сти; механизм взаимоотношений власти и общества, а также качество жизни населения.

Ключевые слова.

Государственная гражданская служба, мотивация, эффективность, государственное и муниципальное управление.

Annotation.

From the theoretical as well as from the practical point of view, such a problem as substantiation of the role and place of public service in the public authority system always remains a pressing scientific problem. In many ways, the solution to this problem determines the effectiveness of the implementation of public policy; features of the development of national statehood; the mechanism of relations between government and society, as well as the quality of life of the population.

Keywords.

State civil service, motivation, efficiency, state and municipal administration.

В настоящее время под влиянием процессов глобализации и особенностей национального развития в нашей стране происходят ключевые изменения в политической, экономической, социальной и ряде других важных сфер. Достижение стратегических целей, поставленных перед государством, возможно лишь при условии обеспечения эффективной работы органов государственной (муниципальной) власти, дальнейшей рационализации процессов управления, генерации нового поколения государственных и муниципальных специалистов, способных оперативно принимать целесообразные решения в системе управления. Сегодня на всей территории России развивается новая

система публичного управления, направленная на создание эффективных условий социально-экономического развития государства, учитывающих инновационный характер, приоритеты развития и ключевые тенденции эволюции российского общества, а именно, реальное и устойчивое повышение уровня жизни населения, его социальной защищенности, благосостояния и активности, удовлетворение социальных потребностей в товарах и услугах, предоставляемых государством.

В научной и правовой литературе рассматриваются два основных подхода к пониманию сущности государственной службы [4]: институциональный и деятельностный (рисунок 1).

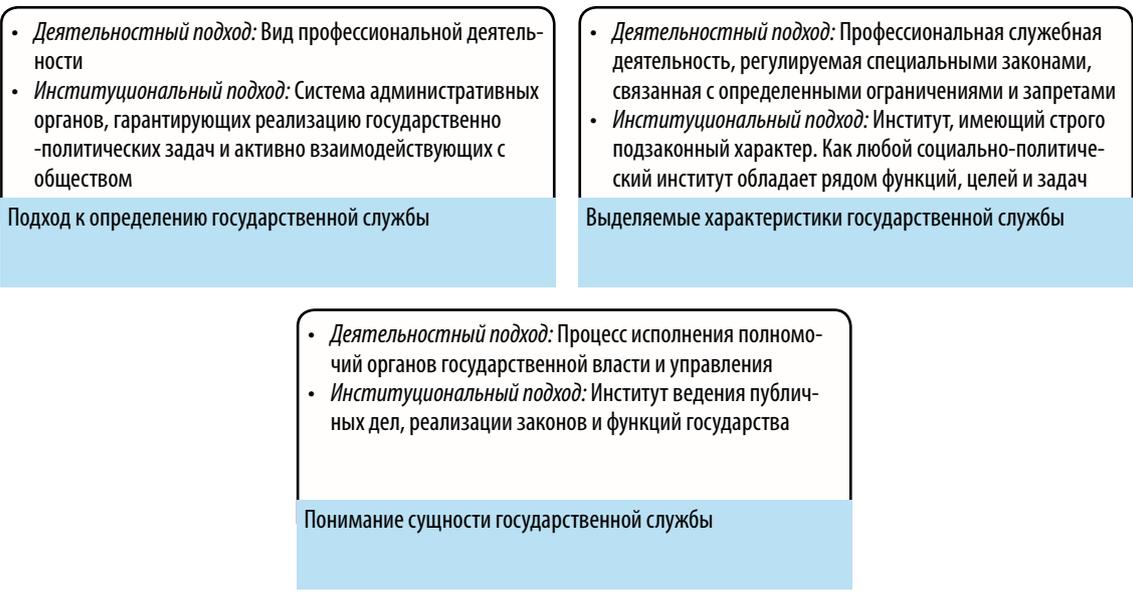


Рисунок 1 – Сущность государственной службы: институциональный и деятельностный подходы

В процессе развития современного законодательства менялось и понимание сущности госслужбы (рисунок 2).



Рисунок 2 – Развитие понятия государственной гражданской службы

В систему государственной службы входят гражданская служба, военная служба и служба иных видов. В рамках данной работы рассматривается только государственная гражданская служба [1].

Существуют разные модели организации государственной гражданской службы, которые на практике подтвердили свое право на существование. По одной из классификаций выделяются «закрытая» и «открытая» модель государственной гражданской службы.

Отличительные черты «закрытой» и «открытой» модели государственной гражданской службы отображены на рисунке 3.

В Российской Федерации государственная гражданская служба построена по «закрытому» типу.

Как вид профессиональной деятельности государственная гражданская служба зачастую рассматривается как промежуточный этап [5]. Молодые специалисты рассматривают госслужбу как первую, но при этом полезную ступень в карьере, которая может помочь получить полезный опыт в государственных

учреждениях, позволяет сформировать определенный набор компетенций, дает возможность обучиться жестко регламентированной работе, а также завести полезные деловые знакомства. Получив определенный опыт работы на госслужбе, молодые специалисты часто отдадут предпочтение высокооплачиваемой и престижной работе в коммерческих структурах.

Усугубляют ситуацию сложности с привлечением кадров. Так, в 2019 году 35% всех конкурсов не состоялись по причине нехватки кандидатов (в соответствии с [2], второй этап конкурса проводится при наличии не менее двух кандидатов). В 2015 году не состоялось 28% конкурсов. Данная статистика может быть следствием, в том числе, падения престижа государственной гражданской службы и привлекательности государственных органов на рынке труда. Имидж госслужбы во многом формируется средствами массовой информации и личным опытом отдельно взятого гражданина. К факторам, влияющим на негативное восприятие института госслуж-



Рисунок 3 – Характеристики «закрытой» и «открытой» модели государственной гражданской службы

бы в массах можно отнести: наличие административных барьеров, раздутость государственного аппарата; бюрократия; более низкая по сравнению с частным сектором оплата труда государственного служащего; нарушение принципов профессиональной этики государственными служащими. Недоверие населения к государственной власти также тормозит процесс формирования позитивного имиджа государственной гражданской службы.

В России неоднократно предпринимались меры по повышению престижа госслужбы. Так, например, на 2016–2018 гг. одним из основных направлений развития государственной гражданской службы было установлено повышение престижа гражданской службы. Однако, в рамках данного направления было запланировано всего одно мероприятие, связанное с материальным стимулированием. К сожалению, на сегодняшний день, по большей части оплата трудоемкой работы специалистов государственной службы по сравнению с коммерческими структурами остается на невысоком уровне, и не компенсируется существующими социальными гарантиями и надбавками. Очевидно,

что используемые методы стимулирования требуют изменений. При этом, на 2019–2021 годы такое направление как повышение престижа государственной гражданской службы в нормативных документах не рассматривается [3].

Учитывая всю важность задач, поставленных перед государственными гражданскими служащими, необходимо своевременно и качественно замещать

освободившиеся должности. В этой связи государственными органами ведется работа по формированию кадровых резервов.

Существует проблема снижения привлекательности госслужбы как профессиональной деятельности, а также текучесть среди госслужащих. Данные проблемы могут быть следствием имеющихся имиджа и престижа государственной гражданской службы, что, в свою очередь, напрямую зависит от системы мотивации госслужащих.

Исследований в области управления мотивацией госслужащих крайне мало. В основном эти исследования связаны с трудовой мотивацией в частном секторе, что повышает значимость исследования мо-

тивации на государственной гражданской службе.

Перечень возможных мероприятия по

повышению эффективности государственных гражданских служащих представлен на рисунке 4.



Рисунок 4 – Мероприятия по повышению эффективности государственных гражданских служащих

Одним из мероприятий по совершенствованию системы мотивации деятельности госслужащих может быть механизм систематической индексации базового оклада, зафиксированный законодательно.

В целях популяризации применения современных кадровых технологий с 2016 года Минтруд России ежегодно организует проведение Всероссийского конкурса «Лучшие кадровые стратегии и практики на государственной гражданской и муниципальной службе». Одной из лучшей кадровой практики в 2018 году признана практика «Разработка и внедрение системы мотивации на основе показателей КРІ» [7], представленная Администрацией городского округа Воронеж. Реализация проекта «Разработка и внедрение системы мотивации на основе показателей КРІ» позволила сформировать открытую и доступную систему целеполагания и мотивации для всех руководителей и сотрудников городского округа город Воронеж с возможностью выплаты квартальной премии по итогам выполнения поставленных

задач и показателей КРІ. Представляется, что в регионах России возможно и целесообразно внедрить подобную систему материального стимулирования с поправками на региональную специфику.

Порядок оценки эффективности и результативности должен предусматривать проведение многофакторного анализа на основании оценки показателей, сгруппированных в 3 раздела: «Показатели исполнительской дисциплины», «Показатели исполнения полномочий», «Профессиональные качества». Применение разделов для оценки эффективности необходимо дифференцировать в зависимости от уровня должности.

При этом, будут достигнуты следующие цели:

- Повышение качества работы исполнительных органов государственной власти области за счет увеличения эффективности работы госслужащих и оптимизации нагрузки;
- Повышение качества исполнения госслужащими своих должностных обязанностей за счет повышения мотивации;

- Переход от контроля процедуры исполнения должностных обязанностей к контролю результатов работы;
- Прозрачность расчета премиальных выплат;
- Развитие и продвижение сотрудников с высоким уровнем эффективности.

Текущность кадров, а также количество кандидатов на одну вакантную государственную должность в определенной степени зависят от эффективности системы нематериальной мотивации. Основными мотивами, влияющими на поведение большинства государственных служащих, являются необходимость создания комфортных условий для государственной службы, включая организационные, технические и психофизиологические условия [6].

Соответствующие организационные и технические условия оказывают влияние на работу государственных служащих и явля-

ются одним из факторов повышения результативности их профессиональной деятельности.

Также важным является обсуждение кадровой службой, руководителем государственного органа или профсоюзом (в случае его наличия в государственном органе) с коллективом предложений и замечаний по вопросам оформления интерьера государственного органа в целом в соответствии с требованиями санитарии, гигиены и эстетики.

Достижение удовлетворенности мотивами государственного служащего в комфортных условиях государственной службы требует создания и поддержания в коллективе комфортных психофизиологических условий.

Психофизиологические условия включают отношения в коллективе и поддержание руководством и командой благопри-



Рисунок 5 - Рекомендуемые мероприятия по признанию результатов профессиональной деятельности государственных гражданских служащих

ятого психоэмоционального состояния государственного служащего, что способствует его профессиональной самореализации. Для поддержания психофизиологических условий также важно создание и поддержание благоприятного психологического климата в государственном органе, характерными чертами которого являются доверие, открытость и честность построенных отношений в команде.

Значительным для нематериальной мотивации гражданских служащих является публичное выражение руководителем государственного органа благодарности за достигнутые результаты профессиональной деятельности (рисунок 5).

Целесообразно обратить внимание на мероприятия, которые могут стать хорошим инструментом стимулирования молодых специалистов. (рисунок 6).

Таким образом, создание гибкой системы стимулирования госслужащих является одним из важнейших направлений модернизации и повышения результативности государственной гражданской службы в России.

Реализация предлагаемых мероприятий может способствовать достижению целей, представленных на рисунке 7.

При модернизации системы государственной гражданской службы всегда необходимо учитывать, что государственным служащим как субъектам административного права принадлежит важнейшая роль в решении многих государственных задач и что сегодня в условиях внешнеполитического давления и внутренней социальной и экономической напряженности требования к эффективности принимаемых аппаратом власти решений повышаются.



Рисунок 6 - Мероприятия, которые могут быть применены к молодым специалистам, впервые поступившим на государственную гражданскую службу

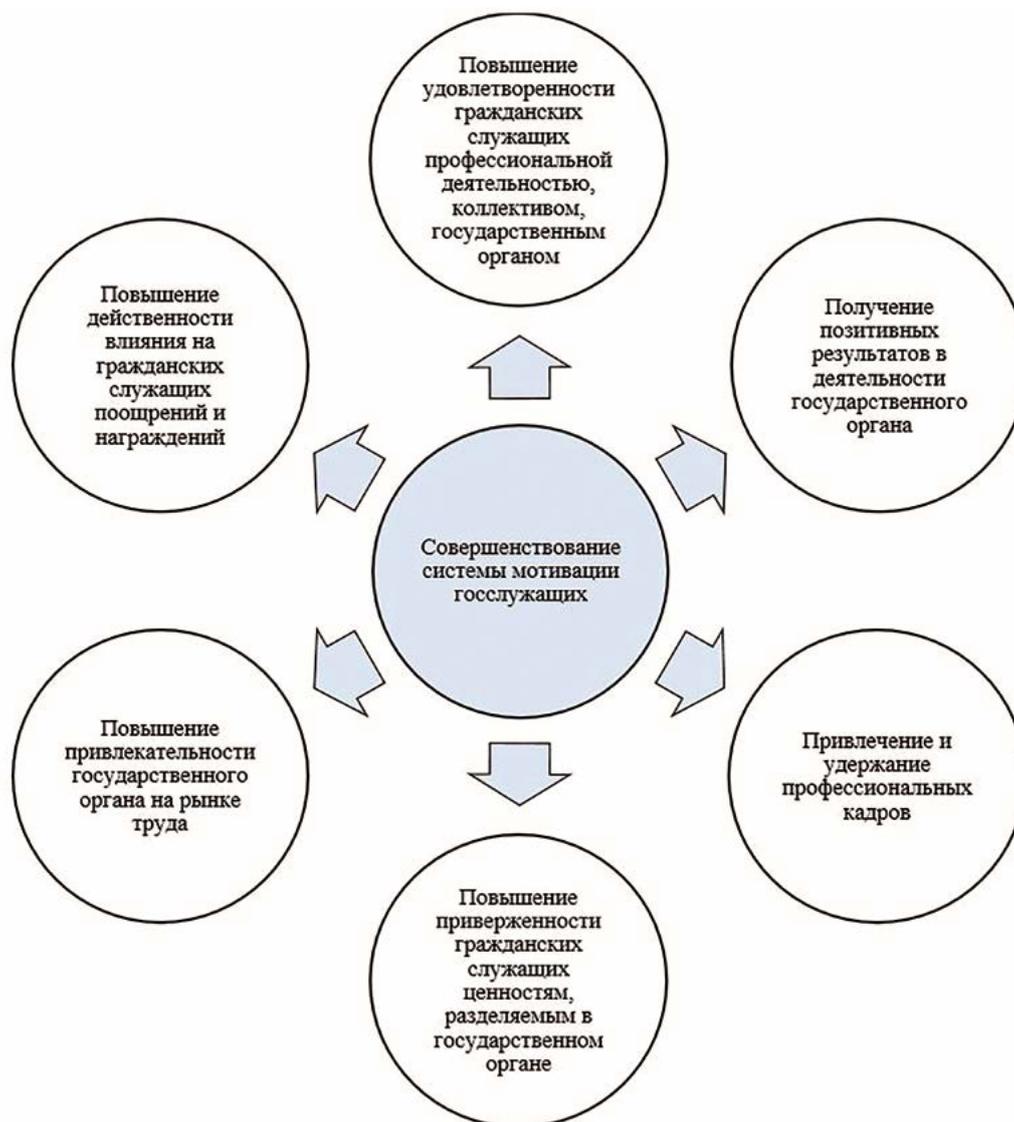


Рисунок 7 – Предполагаемые результаты совершенствования систем мотивации государственных гражданских служащих

Литература:

1. Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» (ред. от 16 декабря 2019 года) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (дата обращения: 20.03.2020)
2. Указ Президента Российской Федерации от 01 февраля 2005 года № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (ред. от 10 сентября 2017 года) // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51515/ (дата обращения: 21.03.2020)
3. Указ Президента Российской Федерации от 24 июня 2019 года № 288 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2019 - 2021 годы» // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_327379/ (дата обращения: 07.03.2020)
4. Знаменский Д.Ю. Государственная и муниципальная служба: учебное пособие / СПб: ИЦ «Интермедиа», 2012. – 180
5. Зотов В.Б. Проблемы мотивации подготовки и переподготовки кадров для системы государственного муниципального управления // Муниципальная академия – М.: 2017, с. 96-101
6. Методика нематериальной мотивации государственных гражданских служащих Российской Федерации // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации – М.: 2019
7. Сборник лучших кадровых практик в системе государственного и муниципального управления 2018 года // Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации – М.: 2019

Literature:

1. Federal Law of July 27, 2004 No. 79-FZ “On State Civil Service in the Russian Federation” (as amended on December 16, 2019) // Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (Date of treatment: 03.20.2020)
2. Decree of the President of the Russian Federation of February 01, 2005 No. 112 “On the competition for filling the vacant position of the state civil service of the Russian Federation” (as amended on September 10, 2017) // Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51515/ (date of access: 21.03.2020)
3. Decree of the President of the Russian Federation of June 24, 2019 No. 288 “On the main directions of development of the state civil service of the Russian Federation for 2019 - 2021” // Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_327379/ (accessed: 07.03.2020)
4. Znamensky D.Yu. State and municipal service: textbook / St. Petersburg: IC “Intermedia”, 2012. – 180
5. Zotov V.B. Motivation problems of training and retraining of personnel for the system of state municipal administration // Municipal Academy - M.: 2017, p. 96-101
6. Methods of non-material motivation of state civil servants of the Russian Federation // Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation - M.: 2019
7. Collection of best personnel practices in the system of state and municipal government in 2018 // Ministry of Labor and Social Protection of the Russian Federation - M.: 2019

Зарубежный опыт управления карьерой государственных гражданских служащих

Foreign experience in managing the career of civil servants



Климова Ирина Иосифовна, Руководитель Департамента языковой подготовки, ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», профессор

Klimova Irina Iosifovna, Head of the Foreign Languages Department of the Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education "Financial University under the Government of the Russian Federation", professor



Братарчук Татьяна Витальевна, Декан Подготовительного факультета для иностранных граждан, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление» ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

Bratarchuk Tatyana Vitalievna, Dean of the Faculty of Foundation Programs for International Students, Financial University under the Government of the Russian Federation, Associate Professor of the Faculty of Public Administration and Municipal Management, Ph.D. in Economics.



Алексеев Александр Юрьевич, Заместитель Председателя Общественного совета Росмолодежи, член Общественного Совета Музея Победы, директор АНО «Русич»

Alekseev Alexander Yuryevich, Vice-chairman of the Public Council of Russian Youth, member of the Public Council of the Victory Museum, director of ANO «Rusich», Ph.D. in Economics

Аннотация.

В статье рассматривается зарубежный опыт управления карьерой государственных гражданских служащих, возможности его использования в России.

Ключевые слова.

Государственная служба, зарубежные модели управления карьерным ростом, повышение квалификации, профессиональное развитие.

Annotation.

The article discusses the foreign experience of managing the career of public civil servants, the possibility of using it in Russia.

Keywords.

Public service, foreign models of career management, skills development, professional development.

Большинство стран современного мира стремятся к достижению высоких темпов экономического развития, которые обеспечиваются не только максимальным использованием имеющихся производственных, но и трудовых ресурсов. Одним из больших конкурентных преимуществ государств выступает возможность применения эффективных управленческих моделей в процессе организации поступательного развития различных сфер общества. От того, насколько грамотно функционирует государственный аппарат, воплощается в жизнь политическая воля, осуществляется взаимодействие власти и общества, зависит устойчивое положение страны. Научкой все пристальнее изучаются кадровые технологии повышения результативности работы государственных гражданских служащих, рассматриваются новые способы мотивации и стимулирования к производительному труду. Многие ученые изучают потребности государственных служащих, их пожелания к организации рабочего места и карьеры, видение будущего определенных сотрудников. Также интересным становится анализ, в основу которого положено оценка перспективных целей молодежи, стремящихся стать государственными служащими.

Следует отметить, что внимание привлекает не только поведенческий аспект, но и законодательный – ежегодно происходит обновление нормативно-правовых актов в части кадровых технологий, используемых при управлении карьерой государственных гражданских служащих.

Для всех стран Европейского союза (ЕС) существуют одинаковые принципы принятия на государственную службу, которые указаны в международных нормативно-правовых актах. Так в Конвенции международной организации труда 1958 г. описан принцип равных возможностей и подхода в отношении приёма на работу. Описаны критерии продвижения по служебной лестнице,

это образование, стаж, деловые качества и квалификация. При этом к преимуществам организации должностного роста госслужащих относятся: свободный доступ на государственную службу (каждый имеет право на государственную службу независимо от личных связей, политических убеждений, религии, пола); соответствующая субординация должностей; отбор по конкурсу; обеспеченная занятость; соответствующий рост зависит от квалификационных требований; постоянное профессионально развитие и аттестация которая определяет соответствие госслужащего замещаемой должности и в конце, квалификационный экзамен; выплата государственной пенсии по выслуге лет и почетная отставка.

Система управления карьерой в странах ЕС строится на позициях беспристрастности, открытости, стабильности, беспартийности и лояльности.

Карьера государственного служащего начинается с окончания им соответствующего учебного заведения. Следует отметить, что высшее образование выступает обязательным условием назначения претендента на государственную службу. Кроме того, будущий государственный служащий должен успешно сдать экзамены независимой экспертной службы.

В странах Европейского союза чиновник чаще всего в начале своей карьеры назначается на самую низкую должность. Считается, что продвижение с низшей должности наиболее эффективный способ достичь профессионального мастерства. Несмотря, что многие качества ставятся во главу угла будущего руководителя, основным из них является опыт. Постепенно с его обретением, а также по результатам своей работы государственный служащий может рассчитывать на повышение по службе. Ему гарантирована социальная защита, пожизненная занятость и соответствующие условия труда.

Существует две основные модели управления карьерным ростом и профессионально-служебным продвижением: англо-саксонская и романо-германская[1].

Англо-саксонская модель основана на принципах «открытых дверей». Это говорит о том, что на госслужбу и на любую должность может претендовать каждый желающий, который ранее не имел отношения к государственной службе. Государственный служащий также имеет право по желанию оставить службу и передвигаться между частными и общественными секторами.

В романо-германской модели основной принцип карьерного роста – это принцип карьеры. Он обеспечивается строгой последовательностью замещения свободных должностей, в котором назначение претендента на службу осуществляется на самую низшую должность, а дальше развитие карьерой зависит от результатов деятельности, опыта, стажа и от профессионализма. Результаты деятельности госслужащего проверяются в формате квалификационного экзамена.

Рассмотрим в действии романо-германскую модель, на примере таких стран как Франция и Германия. Система профессионального продвижения государственных служащих в Германии базируется на строго последовательном замещении вакантных должностей. Так в соответствии с Основным законом Германии

(Grundgesetz), а так же законами о госслужбе и положением о служебных рангах, отбор и служебное продвижение по службе госслужащих осуществляется на основании их профессиональной квалификации, способности и пригодности.

В ФРГ существует единая для всех система званий и чинов, перечень прав и обязанностей, гарантии, одинаковые правила прохождения государственной службы, ограничения, запреты, оплата труда и пенсионное обеспечение.

Госслужба на всех трех уровнях (федерации, земель и общин) обеспечивается федеральными законами по единой для всех системе. Законодательство гарантирует каждому гражданину Германии равные права и возможности прохождения государственной службы. Это положение распространяется и на граждан других стран, входящих в Европейский союз, таким образом, они тоже имеют равные права на прохождение государственной службы в стране, за исключением определенных должностей, которые могут замещать только граждане Германии.

Приём на государственную службу происходит на конкурсной основе, организованное в виде экзамена. Должность, на которую назначают государственного служащего и прохождение государственной службы зависит от образования государственного служащего. В Германии на государственной службе существует табель о рангах (см.таблицу № 1).

Таблица 1. Система служебных рангов в Германии[2]

Группа	Ранги	Требования	Подготовительная служба
Низшая	A1-A5	Полная школа, подготовительная практика для работы	6 мес.
Средняя	A6-A9	Окончание училища, стаж работы 1 год, сдача установленного экзамена	2 - 2,5 года
Повышенная (высшие ранги 1 ступени)	A10-A13	Среднее образование, специальная подготовка в течение трех лет, сдача определенного экзамена	3 года
Высшая (высшие ранги 2 ступени)	A14-A16	Высшее образование, сдача 1-го государственного экзамена, подготовительная служба в течение 2-х лет, сдача 2-го экзамена	2 - 2,5 года

Подготовительная служба или испытательный срок, включают в себя теоретическую и практическую деятельность. По окончании подготовительной службы проводится квалификационный экзамен. Тем слушателям, которые достигли необходимых навыков и умений досрочно, дается возможность сокращения испытательного срока. Профессиональные знания государственного служащего оцениваются раз в пять лет, при этом результат, полученный на квалификационном экзамене, подлежит обязательному согласованию с государственным служащим и должен быть оформлен в личное дело.

Оценка по квалификационному экзамену направлена на выявление не только профессиональных знаний, но и оценку личностных и духовных качеств, работоспособности, стрессоустойчивости, социального поведения. Лица, достигшие 50 лет, освобождаются от прохождения квалификационного экзамена.

В Германии не существует кадрового резерва, вместо него действует распоряжение, в котором указана процедура отбора и подбора персонала, порядок должностного продвижения по службе, а также процедура проведения экзаменов и образовательный процесс.

Система менеджмента профессионально-должностным продвижением организована на принципе продвижения и принципе повышения квалификации. Принцип продвижения говорит о том, что существует строгая иерархия, в которой невозможно перешагнуть определенные ступени. В Германии имеются следующие типы повышения квалификации:

1. «Вводный курс» – программа направлена на ознакомление с основами профессиональной деятельности в органах государственной власти и разработана исключительно для молодых специалистов.

2. «Согласованное с работой обуче-

ние» – нацелено на повышение квалификации без отрыва от государственной службы, имеющее своей целью развитие профессиональных знаний, изучение нормативных документов и управленческих технологий. Зачастую в рамках данного курса проводится ознакомление государственных служащих с инновациями в программном обеспечении, необходимом для выполнения обязанностей.

3. «Стимулирующее обучение» – имеет целью овладение компетенциями, которые могут помочь административным работникам эффективно решать ситуационные управленческие задачи.

Все перечисленные курсы проходят исключительно в государственных институтах, которые созданы на уровне федераций, земель и общин. Помимо этого повысить квалификацию можно посредством обучения на курсах повышения квалификации руководителей и подготовки государственных гражданских служащих к руководящим должностям. Для руководителей процесс образования организуется в специальных учебных заведениях государственного управления на федеральном уровне. Принципиальное отличие от других видов получения знаний состоит в том, что образование нацелено не только на получение новых знаний, но и на расширение и углубление способностей к инновационному, и самое главное к концептуальному мышлению, обучению методам мотивации и определенно-го стимулирования персонала, а также освоение нестандартных навыков управления человеческими ресурсами.

Таким образом, в Германии карьера государственных служащих строится на принципе повышения квалификации и последовательном продвижении [3]. Существуют нормативно-правовые акты, в которых определен процесс управления карьерой, начиная с отбора кандидатов на госу-

дарственную службу, и заканчивая их служебным продвижением. Карьерный рост государственных служащих включает в себя обучение, повышение квалификации, высокую должность и соответствующую зарплату. Благодаря регламентированной системе управления карьерой, государственный служащий чувствует себя уверенным в завтрашнем дне.

Англосаксонская модель противоположна германской. Как уже было сказано ранее, на государственную службу и на любую должность может претендовать любой человек, который ранее не имел к ней отношения. В такой ситуации государственный служащий также имеет право по собственному желанию оставить службу и передвигаться между общественными и частными секторами.

При рассмотрении Англо-саксонской модели обратимся к ее функционированию в Нидерландах. В этой стране одним из самых важных нормативно-правовых актов на государственной службе является Закон о гражданской службе, принятый ещё в 1929 г. Этот Закон во соприкасается с трудовым законодательством, но есть ряд особенностей:

1. На государственной службе не заключаются трудовые договоры. Все государственные служащие работают по публичному договору.

2. Нидерланды являются объектом специфического дисциплинарного законодательства, определяемого Основным законом по административным вопросам.

3. Гражданских служащих могут уволить по определенным причинам, которые указаны в Общих положениях о государственных служащих.

Как было сказано ранее, англосаксонская модель управления карьерой основывается на принципе «открытых дверей». Кроме того, что любой желающий может поступить на государственную службу, в Нидерландах при поступлении на государственную службу не

проводят никаких экзаменов. Важнейшими критериями для занятия определенной должности являются образование, стаж и мотивация. Каждый департамент проводит свою политику найма, но вакансии всегда находятся в открытом доступе для всех желающих.

Условия работы на государственной службе в Нидерландах схожи с условиями работы в частном секторе: открытые вакансии, нет конкурсных экзаменов, для продвижения по службе не имеет значение выслуга лет. Данная ситуация сложилась таким образом из-за правительственной политики «нормализации» трудовых отношений и условий труда [4].

Информация о новых вакансиях является открытой. Все данные о высших чиновниках автоматически записываются в информационно-аналитическую систему Interfor, в которой собраны сведения о всех государственных служащих страны.

Таким образом, в Нидерландах управление карьеры строится совершенно иным от России и Германии способом. Оценка эффективности и результативности здесь не имеет никакого значения при управлении карьерой государственных служащих. При найме на работу не оценивают знания и умения, акцент идет на компетенции, которыми должен владеть государственный служащий.

Прохождение государственной гражданской службы в современном Китае является очень почетной традицией, уходящей корнями в историю. Ранее, на всем протяжении развития Китая государственный аппарат представлял собой привилегированный класс. Кроме того, китайская нация всегда стремилась к стабильному, предсказуемому развитию и будущему. Поэтому, несмотря на разницу в доходах коммерческого и государственного сектора, последний в качестве работодателя всегда гарантировал стабильность и почет. Кроме того, высшее китайское руководство всег-

да проводило политику гарантирования социальных льгот, которые в самом широком спектре представлены на государственной службе. Административный ресурс рассматривается как ментальная возможность использовать различные связи в собственных целях. Это тоже является привлекательным для тех, кто стремится получить государственную должность.

Одной из национальных характеристик страны выступает стремление к порядку, строгое следование правилам и законам. Эта традиция нашла свое отражение в современных законодательных документах, которые определяют, какие знания и в каком объеме необходимы для занятия соответствующей должности. При этом наличие образования – одно из основных требований – будущий кандидат на государственное служение должен иметь степень бакалавра. Для того, чтобы стать государственным служащим гражданин КНР должен подать заявление и соответствующий набор документов на сдачу профессионального экзамена, который состоит из двух частей – письменной и устной. Для повышения объективности оценки состав

комиссии формируют из семи человек, которые оценивают как знания в области математики, логики и китайского языка. Успешно прошедший тестирование пишет эссе по заданной тематике.

Претендент, получивший балл выше проходного, не гарантирует себе места на государственной службе, его биография прежде будет тщательно изучена. Комиссия, для получения более полной информации, обычно запрашивает данные о тех, кто оказался в лидерах рейтинга с места работы или учёбы. В случае положительной характеристики кандидат зачисляется на испытательный срок, который равен году, причем процесс рассмотрения всех характеристик и документов занимает такой же период времени. По сути в штат как государственный служащий гражданин Китая попадает через два года после сдачи всех экзаменов.

В ноябре 2018 года средний конкурс на места среди будущих государственных гражданских служащих Китая составил 49 человек на место. В соответствии с рисунком 1, интерес к государственной службе остается стабильным.



Рисунок 1. График увеличения количества заявок на экзамен для чиновников.

Источник: edu.cnrcn

За полгода до проведения экзаменов открываются специальные курсы для будущих претендентов, из обязательных предметов - логика, экономика, основы менеджмента, иностранный язык. Ни одни курсы не гарантируют успешную сдачу экзаменов и не могут представить варианты примерных заданий для обучающихся. Если у претендента нет денег на курсы, можно готовиться самостоятельно. За несколько месяцев во всех крупных книжных магазинах открывается специальный отдел, в котором представлены необходимые материалы для подготовки.

В 2020 году начала функционировать система социальной оценки граждан Китая. Имеющие высокие рейтинги граждане смогут беспрепятственно проходить экзамен, а обладатели низкого рейтинга – будут к нему не допущены. Данные национального социального рейтинга (Social Credit Score или SCS) планируются размещать в открытом доступе и такой оценке должен быть подвержен любой гражданин Китая. Основная идея национальной программы социального рейтинга (2014-2020 гг.) - «Оправдавшие доверие должны использовать все блага, а утратившие доверие не могут сделать ни шагу».

Среди ключевых показателей оценки – повседневное общественное поведение – анализу подвергаются соотношения трат и заработка, сроки погашения счетов, кредитов и других обязательств, отдельная оценка существует за умение избегать конфликтов с семьей и коллегами. Сведения ранжируются по вкладу каждого показателя и на основе этого составляется общий индекс благонадежности того или иного гражданина. Сейчас система апробируется в муниципальных образованиях Китая, а ее результаты, например, используются властями при принятии решения о выезде граждан за рубеж.

Считается, что действие системы

оценки каждого гражданина Китая не только сможет повысить доверие граждан друг к другу, но и будет способствовать открытости жизни представителей государственной власти, так как каждый поступок автоматически оценивается. Предполагается, что система искренности, построенная в результате такого мониторинга, укрепит партнерское взаимодействие с властью, бизнеса и граждан.

Важно подчеркнуть, что отдельные баллы будут начисляться за работу с гражданами, получившими низкий уровень доверия. Особенно это актуально для государственных служащих, работающих на местах, вопросы социального воспитания граждан будут занимать весомую часть представителя органа государственной власти.

На государственной гражданской службе Китая уже с 2014 года в обязательном порядке рейтинг присваивается государственным служащим, которые занимают должности в самой начале карьерной лестницы. Считается, что подобная оценка способна мотивировать китайских граждан стать еще ближе к обществу и избежать таких негативных последствий, как коррупция. Находящийся в постоянном мониторинге государственный служащий подвержен коррупционному влиянию в наименьшей степени.

Для удобства оценки государственных служащих, доступной 24x7, была разработана и апробируется электронная система рейтингов и оценки надежности для чиновников низшего звена. Система называется «Умное красное облако» (智慧红云). Платформа запущена в качестве приложения к мобильным телефонам и пользуется большой популярностью среди населения.

Государственный служащий оценивается более, чем по сотне показателей, среди которых, например, в расчет принимается посещае-

мость партийных собраний, образование, семейное положение. Система автоматически сопоставляет информацию о доходах чиновника и членов его семьи с материалами о купленной недвижимости, выездом за рубеж, приобретаемыми семьей предметами роскоши. Технологии биг дата позволяют на основании этой информации, а также данных об активности чиновника в соцсетях оценивать степень его политической благонадежности. Отмечается, система «Умное красное яблоко» будет способствовать прогнозированию поведения государственного гражданского служащего, проверять его на подверженность коррупционным отношениям, мониторить его моральный облик на протяжении карьерного передвижения.

Обязательно следует обратить внимание на интересную черту китайского госаппарата, как присутствие в нем принципа ротации. В Китайской Народной Республике ротация может быть предусмотрена для государственных служащих, которые отработали на одной должности более 10-и лет, на другую должность или перемещение их на аналогичную должность в другой местности. Для этого государственные органы всех уровней должны держать некоторое количество должностей вакантными в качестве резерва для предоставления государственным служащим в порядке ротации. Ротация может проходить как между территориальными органами одного государственного органа так и между разными государственными органами. Процедура ротации в государственных органах носит 2 - 2,5 года обязательный характер, и распространяется на все уровни власти.

В целом, при всей своей устойчивости и проверенности, китайская система приема на государственную службу путем экзаменов не лишена и недостатков, к которым отно-

сится определенная непрозрачность и отсутствие контроля со стороны общественных институтов, в том числе СМИ.

Можно заключить, что изучение зарубежного опыта управления карьерой государственных гражданских служащих имеет свои национальные отличия. Однако все практики стремятся к тому, чтобы качественное государственное управление способствовало переходу экономики на новый тип развития, основанный на цифровизации, повышении производительности труда, выхода важнейших отраслей на новый уровень конкурентоспособности. В связи с большой долей государственного сектора экономики именно его можно рассматривать как локомотив дальнейшего развития. Не менее важным выступает потенциал государственного аппарата, эффективность которого все еще остается не достаточной для совершения прорывных достижений.

Актуальность приобретают зарубежный опыт применения кадровых технологий, на основании которых принимаются решения о продвижении гражданских служащих по карьерной лестнице. Современная действительность диктует необходимость оценки авторитета, психологических, личностных, лидерских качеств будущих руководителей [5].

Для формирования перспективного облика государственной гражданской службы большое значение имеет трансформация работы кадровых подразделений [6]. Переход на новые технологии, особенно цифровые, требует повышения квалификации работниками кадровых служб. Также представителям кадровых подразделений необходимы новые компетенции, освоение которых предполагает существенное расширение методов оценки претендентов на государственную гражданскую службу и имеющегося кадрового состава.

Литература:

1. Беляев А.М., Богатырев Е.Д., Галкин А.И., Еремин С.Г., Иванов А.В., Кадырова Г.М., Кузнецов А.М., Панина О.В., Прокофьев С.Е., Савельев А.А., Столярова В.А., Токмурзин Т.М., Трофимова А.М., Хрипков М.П. Современные кадровые технологии в органах власти// Под общей редакцией С.Е. Прокофьева, А.М. Беляева, С.Г. Еремина. Москва, 2015
2. Муцалов С.И. Государственная служба в Германии // Инновационная наука. 2016. №11-3
3. Перская В.В., Эскиндаров М.А. Интеграция и образовательная среда// В книге: Интеграция в условиях многополярности. Эволюция теории и практики реализации Перская В.В., Эскиндаров М.А. Москва, 2016. С. 331-37
4. Прокофьев С.Е., Елесина М.В. Роль человеческого потенциала в контексте перехода к инновационному социально-ориентированному типу экономического развития// Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 70-78
5. Эскиндаров М.А. Система образования находится в постоянном развитии// Самоуправление. 2019. Т.1. № 2 (115). С. 74
6. 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 преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 12-18.

Literature:

1. Belyaev A.M., Bogatyrev E.D., Galkin A.I., Eremin S.G., Ivanov A.V., Kadyrova G.M., Kuznetsov A.M., Panina O.V., Prokofiev S.E., Savelyev A.A., Stolyarova V.A., Tokmurzin T.M., Trofimova A.M., Khripkov M.P. Modern personnel technologies in government // Under the general editorship of S.E. Prokofiev, A.M. Belyaev, S.G. Eremin. Moscow, 2015
2. Mutsalov S.I. Public service in Germany // Innovative science. 2016. № 11-3
3. Perskaya V.V., Eskindarov M.A. Integration and the educational environment // In the book: Integration in the conditions of multipolarity. The evolution of theory and practice of implementation Perskaya V.V., Eskindarov M.A. Moscow, 2016.P. 331-37
4. Prokofiev S.E., Elesina M.V. The role of human potential in the context of the transition to an innovative socially-oriented type of economic development // Municipal Academy. 2018. No 3. P. 70-78
5. Eskindarov M.A. The education system is in constant development // Self-management. 2019.T.1. No. 2 (115). P. 74
6. Zotov V.B. Problems of training for state and municipal government. State and municipal administration in the Russian Federation: current problems and development prospects. Collection of scientific papers of teachers, graduate students and students of the department of state and municipal administration. Moscow, 2017.P. 12-18

Ценностное проектирование подготовки государственных служащих

Value-based design of civil servants training



Серебрякова Галина Валентиновна
кандидат экономических наук, доцент кафедры теории и
организации управления,
Государственный университет управления

Serebryakova Galina Valentinovna
candidate of economic Sciences, associate Professor the
Department of Theory and Organization of Management, State
University of Management (Moscow)



Незамайкин Иван Валерьевич
кандидат экономических наук, доцент кафедры теории и
организации управления,
Государственный университет управления
gv_serebryakova@guu.ru

Nezamaykin Ivan Valerievich
candidate of economic Sciences, associate Professor the
Department of Theory and Organization of Management, State
University of Management (Moscow)
gv_serebryakova@guu.ru

Аннотация.

Материал, изложенный в данной статье, представляет собой результаты исследований по реализации ценностного проектирования в процессе подготовки специалистов по государственному управлению: представлены предпосылки и концептуальные основы ценностного проектирования, технологии формирования ценностной основы будущих специалистов. Подготовка обучающихся к будущей деятельности представляет собой ценностно-компетентное обучение, направленное на реализацию ценностных стандартов подготовки специалистов. Применение ценностного проектирования в подготовке специалистов по государственному управлению позволит сформировать систему ценностных ориентиров будущих госслужащих с учетом требований профессиональной культуры.

Ключевые слова.

Ценностное проектирование, ценностное соответствие, ценностный стандарт, ценностная система, государственный служащий.

Annotation.

The material presented in this article is the results of research on the implementation of value design in the process of training specialists in public administration: the prerequisites and conceptual foundations of value design, technologies for forming the value basis of future specialists are presented. Preparing students for future activities is a value-competence training aimed at implementing value-based standards for training specialists. The use of value design in the training of specialists in public administration will help to form a system of value orientations for future civil servants, taking into account the requirements of professional culture.

Keywords.

Value design, value matching, value standard, value system, civil servant.

Современный мир характеризуется высоким уровнем изменчивости, неопределенности, сложности и неоднозначности, вызванным скоростью изменения факторов развития общества. Усложнение взаимосвязей политических, экономических и социальных процессов в обществе формирует запрос на подготовку специалистов нового поколения. Цифровизация всех сфер жизни общества вносит коррективы в систему взаимодействия социально-экономических систем. Многие из задач, выполняемых сейчас работниками в различных секторах экономики, будут автоматизированы или исчезнут в связи с изменением способа организации общества. Уже сейчас ряд организаций переводит работников на удаленную работу, что вносит коррективу не только в требования, которым сотрудники должны отвечать, но и в процессы реализации их профессиональных обязанностей. Для новой экономики потребуются специалисты с новыми компетенциями. Несмотря на проникновение искусственного интеллекта в различные сферы, целый ряд задач невозможно будет оцифровать - это управление человеческими ресурсами, социальные взаимодействия, а также деятельность, связанная с высоким уровнем непредсказуемости.

В силу этих причин, в качестве ключевых характеристик специалистов будущего, развитие цифровой экономики определяет умение быстро адаптироваться в сложных условиях, грамотно подготавливать и принимать решения в условиях неопределенной среды, владение технологиями работы с группами людей и отдельными личностями [7].

Процесс цифровизации преобразует социальную основу жизни людей. С одной стороны, открываются дополнительные возможности для получения новых знаний, ускорения процессов их передачи, с другой, уменьшается число реальных возможностей для социального общения. Данные осо-

бенности диктуют новые правила и требования к моделям поведения специалистов будущего. По прогнозу исследователей, в 2030г. одними из важнейших качеств специалистов, от которых будет зависеть успех функционирования социально-экономических систем, станут *soft skills* — функциональная грамотность, эрудиция, готовность все время обучаться и обновлять свои знания.

Для постоянного овладения новыми знаниями необходимо развитие потребности в саморазвитии и навыков самостоятельного поиска и овладения инновационными технологиями обучения. Постоянное самосовершенствование возможно лишь при развитии в процессе подготовки специалистов таких ценностей, как ответственность, добросовестность, проактивность, необходимые для качественного выполнения профессиональных обязанностей. Только таким образом возможно добиться реализации требования (ст.15) Федерального закона [1] о постоянном поддержании уровня квалификации, необходимого для качественного исполнения должностных обязанностей.

Условия внешней среды постоянно вносят коррективы в процессы функционирования организаций и органов управления. Распространение коронавируса изменило привычный уклад жизни целых стран, не говоря уже об отдельных организациях. Быстрота реагирования, умение изменить процессы управления, внедрение новых коммуникационных систем, переход на новые технологии социального взаимодействия – это стало не просто характеристикой сложившейся ситуации, а перешло в разряд обязательных условий функционирования всех социально-экономических систем. Следует отметить, что для органов государственного управления реализация этих условий выступает гарантом сохранения управляемости обществом. Однако, как указывает В.Б. Зотов «кадровая система государственного

и муниципального управления испытывает дефицит профессиональных компетентных в обозначенных вопросах специалистов» [5, 31].

Еще до пандемии органы государственного управления начали активную работу по цифровизации государственных сервисов и экономики страны. Использование цифровых технологий реализовывалось в рамках государственных программ, например, программа «Цифровая экономика Российской Федерации». Но никакая инициатива не будет реализована, если не подготовить специалистов, обладающих необходимыми знаниями, навыками и желанием, независимо от сложившихся условий, качественно выполнять свои профессиональные обязанности. «В современных, транзитивных условиях требования к подготовке кадров в сфере государственного и муниципального управления должны определяться на основе непрерывного анализа перечня компетенций и их содержания для каждого отдельно взятого направления», – неоднократно подчеркивает В.Б. Зотов. [5, 35]

Причем это не просто обучение онлайн технологиям, это комплексный процесс, в первую очередь, связанный с трансформацией психологических основ поведения. Базовыми компетенциями, которыми должны овладеть специалисты по государственному управлению становятся критическое мышление, креативность, эмпатийные навыки выстраивания взаимодействий и взаимоотношений, когнитивная гибкость.

Изменение технологий обучения в современных условиях касается подготовки всех специалистов, но для образовательного процесса в рамках программы «Государственное и муниципальное управление» приобретает особое значение. Как указывает В.Б. Зотов, «основная проблема заключается в ограниченном «погружении» студентов вуза в период обучения в деятельность органов государственного и муниципального управления. От-

сюда вытекает проблема недостатка опыта и профессиональных навыков у значительной части государственных и муниципальных служащих.» [6, 165]

Следует подчеркнуть, что нельзя подготовить грамотного специалиста в области государственного управления только путем передачи ему современных знаний и технологий. Ключевым аспектом в подготовке специалиста в области государственного управления, по нашему мнению, должна выступать именно ценностная составляющая образовательного процесса.

Базируясь на требованиях Федерального закона «Закон о государственной гражданской службе РФ», [1] предъявляемых к государственному служащему, необходимо сформировать перечень ценностных характеристик, которые необходимо развить у будущего специалиста по государственному управлению в период обучения: добросовестность (ст.8, 6), корректность (ст.8, п.4), мультикультурность (ст.15, п.11) и т.д.

Для ценностной подготовки специалиста, по нашему мнению, следует осуществить ценностное проектирование, в основу которого должна быть положена разработка ценностного стандарта государственного служащего. Ценностное проектирование – новый вид проектных технологий, представляющий собой процесс формирования структуры и элементов ценностной системы специалистов, обеспечивающей наиболее эффективную реализацию его профессиональной деятельности.

В первую очередь, в основу ценностной подготовки в рамках новой технологии должно быть положено воспитание приверженности интересам служения общества и государства. При отсутствии сформированности данных ориентиров, практически вся остальная образовательная деятельность, обречена на провал. Уместно вспомнить слова канцлера Германской империи Отто фон Бисмарк о

том, что «русских невозможно победить, мы убедились в этом за сотни лет. Но русским можно привить лживые ценности, и тогда они победят сами себя!» [8]

В современных условиях при организации подготовки госслужащих нельзя игнорировать явление «ценностной порчи», которое направлено на разрушение общепринятых общечеловеческих ценностей. Необходимо сделать все, чтобы данная ценностная патология не проникла ни в образовательный процесс, ни в сферу дальнейшей профессиональной деятельности, в противном случае, может произойти ценностное замещение в системе ценностных ориентиров специалиста, которое не позволит ему реализовать свои профессиональные обязанности на должном уровне, приведет к ценностному искажению модели его поведения. В силу этих причин, в современных условиях следует активно использовать технологию ценностного скрининга, направленного на проведение опережающей диагностики сотрудников с целью выявления предпосылок развития ценностного искажения.

Требования к государственным служащим, действующие сегодня, основаны на нравственном принципе добросовестного выполнения служебного долга, честности, социальной ответственности. Для их формирования в процессе подготовки следует активно использовать не столько традиционные образовательные технологии, сколько инновационные подходы к развитию ценностной основы будущего специалиста, например, неформальное обучение, в ходе которого происходит формирование поведенческих моделей, расширение социальных связей, повышение уровня лояльности сотрудников и их гражданской сознательности.

В этой связи, по нашему мнению, в процессе развития государственных служащих следует активно использовать волонтерскую деятельность [2],

что, безусловно, способствует формированию чувства ответственности, социальной значимости, создает основы грамотного осуществления социального взаимодействия с населением.

Уровень готовности специалиста к работе на государственной службе следует оценивать по уровню сформированности активной гражданской позиции. Еще на этапе обучения будущий специалист должен понять, что лишь на основе грамотного овладения знаниями о процессе государственного управления, стать профессионалом в своем деле невозможно. В процессе подготовки специалистов по государственному управлению необходимо постоянно разъяснять социальную значимость их профессиональной деятельности.

Важное место в процессе ценностной подготовки государственного служащего, должно быть отведено формированию исторической памяти, которое способствует формированию уважения к нравственным традициям и обычаям России. Именно патриотическое воспитание выступает важнейшей компонентой образовательного процесса будущих государственных служащих. Только в этом случае становится возможным добиться у будущего специалиста по государственному управлению осознания, что от его будущих действий будет зависеть нравственный авторитет государства, доверие к органам власти. В этой связи очень важным является мнение В.Б. Зотова о том, что «подготовка, повышение квалификации и переподготовка государственных и муниципальных служащих должна носить выраженную, практико-обусловленную целевую направленность [5, с.34]

Целевая направленность подготовки и переподготовки в системе государственного управления связана с формированием социально-психологических компонентов личности специалиста. Для того, чтобы этот

процесс носил непрерывный характер следует периодически проводить ценностное сканирование, результаты которого следует сопоставить с ценностным профилем государственного служащего, для выявления несоответствия ценностных характеристик конкретного сотрудника и выбора наиболее адекватных инструментов приведения их в соответствие с требованиями Федерального закона.

Профессиональная деятельность государственного служащего должна опираться на нормы и принципы профессиональной этики. Поскольку только следование определенным ценностным ориентирам позволит укрепить авторитет органов государственной власти, развитие нравственных качеств государственных служащих способствует успешности не только его деятельности, но и в целом, системы органов управления. Нельзя забывать, что, что профессиональная деятельность государственного служащего всегда находится в центре общественного внимания, от качества работы с населением, умения выстраивать процессы социального взаимодействия, зачастую, зависит уровень репутации органов управления.

Однако приобрести в одночасье все требуемые для эффективного и профессионального поведения качества и ценностные ориентиры нельзя. Процесс формирования и поддержания необходимой специалисту для государственной службы ценностной системы носит непрерывный характер. Причем следует обратить внимание на управляемый характер этой деятельности. Эффективно организованный процесс должен базироваться на грамотно выстроенных процедурах ценностного проектирования.

Нравственная ответственность, активная гражданская позиция, честность, социальная коммуникабельность выступают обязательными элементами ценностного стандарта будущего специалиста. Реализация профессиональной деятельности го-

сударственного служащего строится на общечеловеческих принципах морали и нравственности, достичь этого становится возможным лишь, если эти моральные представления им приняты и глубоко разделяются.

Нельзя навязать специалисту модель поведения, каждый раз принимая решение о действиях в определенной ситуации, его выбор базируется на внутренних устоях и принятых ценностных ориентирах. В силу этих причин необходимо основной формой развития специалиста использовать «обучение действием, в результате которого следует оценивать не усвоение знаний, а реакцию и изменение моделей поведения.

Развитие специалистов должно происходить с учетом системы взаимоотношений, в которых он участвует, уровня его коммуникативной компетентности, уровня умений предугадывать и нейтрализовать конфликтные ситуации. Выбор форм наращивания потенциала должен исходить из потребностей всех участников взаимодействия. Он предполагает разнообразие выбора форм подготовки, гибкие программы, высокую заинтересованность и активность специалистов по государственному управлению.

Ценностные характеристики формируют отношение служащего к самому себе, к своему месту в обществе, в организации. Необходимо осуществить переход от точечного обучения к целостному, непрерывному процессу развитию личности, от типовых к адаптивным проблемно ориентированным программам. Для эффективного развития специалиста в области государственного управления следует активно использовать траекторный подход, учитывающий его личностные особенности. Следует дополнить компетентностный подход к развитию госслужащего поведенческими проявлениями компетенций. Например, нельзя сформировать компетенцию «Командная работа»

только путем накопления знаний о формах и методах организации командной деятельности, без постоянного наращивания у специалиста уровня развития таких качеств, как умения работы в команде, сотрудничества и партнерства. Важным инструментом достижения поставленной цели выступает организация командной работы над проектными заданиями, для успешного выполнения, которого слушатели должны организовать сетевые команды и грамотно осуществить групповое взаимодействие в процессе проектирования.

Следует активно использовать технологию *case-study* в группах — метод изучения ситуаций из опыта практической деятельности организации, но придав этой технологии ценностную окраску. Использование данной технологии в современных условиях не может ограничиваться лишь анализом проблем и разработкой решений, необходимо дополнить исследование каждой ситуации диагностикой ценностных систем участников, моделированием их поведения, определением и оценкой последствий с учетом выбранных моделей поведения.

Для изменения установок в поведении специалистов эффективно использование не просто традиционных игровых технологий, а таких, как метафорическая игра, направленная на поиск ликвидации проблемы на основе выбора метафоры. Например, необходимо найти новые подходы к взаимодействию с проблемными группами населения. По окончании игры следует выявить наиболее адекватные модели поведения, базирясь на системе ценностей различных групп, и перенести их на реальную ситуацию.

Для приобретения навыков межличностного взаимодействия эффективным средством ценностного проектирования выступает ролевая игра, требующая от участников игрового взаимодействия, развития навыков эмпатийного управления. В усло-

виях развития цифровой экономики возрастают требования к повышению коммуникативной компетентности: увеличивается число информационных связей не только количественно, но они становятся более насыщенными и разнохарактерными, взаимодействия вовлекаются новые слои населения, различающиеся уровнем интересов и социальным статусом. Для успешной реализации профессиональной деятельности в этих условиях, на первое место выходят умение быстро и адекватно реагировать на сложившиеся ситуации. Игровые ситуации позволяют специалистам «примерить» различные роли, обосновать и понять модели поведения участников в различных ситуациях, раскрыть ценностное несоответствие их действий, определить наиболее адекватные пути ликвидации проблем. Игровые технологии являются наиболее адекватным средством развития у специалистов нравственных принципов поведения. Например, при рассмотрении игровой ситуации по выстраиванию системы взаимодействия с проблемными группами граждан, специалист должен выстроить конструктивный диалог, в котором, несмотря на использование посетителями провокационных коммуникативных технологий, проявить максимальную корректность, выдержку и наличие навыков нейтрализации сопротивления.

Для того, чтобы искоренить такие организационные патологии, которые потенциально могут проявиться в деятельности государственного служащего, как гражданский эгоизм, социальное равнодушие, и наконец, коррупцию, недостаточно принять правовые акты, карающие за их проявление. Следует постоянно развивать и усиливать такие ценностные ориентации, как неподкупность, добросовестность, порядочность, честь, являющиеся антиподам бюрократизму, взяточничеству, социальному безразличию. Именно постоянное наращивание приоритетности данных ценностей

служит основой создания морально-нравственных основ гармоничного сочетания личных и государственных интересов. С целью развития данной группы ценностей возможно активное применение технологии поведенческого моделирования, целью которой выступает формирование навыков межличностного общения и изменения ценностных установок. Поведенческое моделирование ориентирует на формирование ценностной системы, необходимой для качественного выполнения профессиональной деятельности. Для этого следует осуществить следующие действия:

1. проектирование «поведенческой модели», на основе системы ценностей профессионального поведения, которые предлагается освоить;
2. практическая деятельность, когда в рассматриваемой ситуации необходимо применить спроектированную «поведенческую модель»;
3. сессии обратной связи, на которых происходит разбор поведенческих моделей, с целью выявления наиболее успешной и в полной мере отвечающей требованиям профессионального ценностного стандарта.

В процессе подготовки и развития государственного служащего следует добиваться уважительному отношению к своему государству и своему народу. Специалист по государственному управлению должен понимать, что его предназначение максимально внимательно реагировать на запросы граждан, проявляя при этом нравственную позицию государственного служащего, максимально способствующую поддержанию образа демократического, социального, правового государства. Это не просто утопические лозунги, а основной принцип, который должен быть положен в основу процесса развития госслужащего. Ущерб, который может быть нанесен действиями служащего с искаженной нравственной позицией, характеризующейся удовлетворением, в первую очередь, личных инте-

ресов специалиста, может привести к разрушению репутации органа государственной власти.

Каждый специалист по государственному управлению должен не только овладеть знаниями теории поколений, социальной психологии, но и развить ценностную основу своего поведения, признающую значимость каждого человека и гражданина. Для снижения уровня отчужденности, специалист по государственному управлению должен активно выстраивать взаимодействия с гражданами, уметь грамотно реагировать на их запросы, понимая, что по его поведению судят о качестве государственной власти, в целом.

Действие специалиста в области государственного управления, подчиняется, как отмечал М. Вебер, либо «этике убежденности» (поведение на основе собственных интересов), либо на «этике ответственности» - (поступки на основе осознания личной ответственности). [3] Поэтому в процессе профессионального развития государственных служащих следует попытаться достичь баланса между убежденностью и ответственностью специалиста, чтобы его деятельность представляла собой не формальную реализацию должностных обязанностей, а являлась осуществлением принципа – власть для людей.

В рамках ценностного проектирования следует не только сформировать ценностные стандарты поведения, осуществить выбор наиболее адекватных технологий подготовки и развития государственных служащих, но и наладить систему оценки следования данным стандартам в профессиональной деятельности, которые должны выступать в качестве критериев профессиональной пригодности сотрудника к деятельности в органах государственного управления. В процессе ценностной диагностики должны оцениваться развитость нравственного сознания; следование принятой системе ценностей в

экстремальных и конфликтных ситуациях. С учетом специфики деятельности государственного служащего при его оценке первоочередное значение должно отдаваться не столько знаниям профессиональных основ, сколько морально-нравственным характеристикам. Доказано, что обучить сотрудника необходимым знаниям и навыкам гораздо легче, чем привить

им определенную модель поведения, соответствующую принципам профессиональной этики.

Итак, если не начать активный переход на ценностную подготовку специалистов по государственному управлению, то не удастся достичь «поставленных целей обучения, а подготовка специалистов приобретет нерациональный характер». [5, с.33]

Литература:

1. ФЗ « Закон о государственной гражданской службе РФ» с последними изменениями 2019 года - <https://center-yf.ru/data/Kadroviku/gosudarstvennyy-sluzhashchiy.php>
2. Федеральный закон о добровольчестве (волонтерстве) Федеральный закон от 5 февраля 2018 г. N 15-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам добровольчества (волонтерства)"
3. Аптекман А. [и др.] Цифровая Россия: новая реальность [Электронный ресурс] / Digital McKinsey. – Электрон. текстовые дан. – Москва: [б.и.], 2017. – Режим доступа: <https://www.mckinsey.com/>
4. Вебер М. Избранные сочинения.- М., 1990.
5. Зотов В.Б. Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих - // Муниципальная академия, 2018, №4. С.30-37
6. Зотов В.Б., Черкасова М.А. Муниципальный кадровый резерв — эффективный ресурс управления социальными системами. - // Муниципальная академия, 2019, №2, с.161-167
7. Незамайкин И.В., Серебрякова Г.В., Шрамченко Т.Б. Особенности ценностного управления в образовательной деятельности. - // Сборник статей по итогам Международной научно-практической конференции "Педагогика. Психология и образование" 23 августа 2018г. – Стерлитамак, АМИ, 2018, с.125-129
8. <https://ru.citaty.net/avtory/otto-fon-bismark/>

Literature:

1. "Russian Civil Service Act" with the latest changes in 2019 - <https://center-yf.ru/data/Kadroviku/gosudarstvennyy-sluzhashchiy.php>
2. Federal Law on Volunteering (Volunteering) Federal Law of February 5, 2018 N 15-Fz "On amending certain legislation of the Russian Federation on volunteering (volunteering)"
3. Aptekman A. (And Dr.) Digital Russia: The New Reality of "Electronic Resource" / Digital McKinsey. Electron. text dan. Moscow: 2017. -<https://www.mckinsey.com/>
4. Weber M. Selected Works- M., 1990.
5. Zotov V.B. Strategic Goals for training state and municipal employees - / Municipal Academy, 2018, No.4
6. Zotov V.B. Cherkasova M.A. Municipal Personnel Reserve is an effective resource for managing social systems. - / Municipal Academy, 2019, No.2
7. Nezamaykin I.V. Serebryakova G.V. Shramchenko T.B. Features of value management in educational activities.- // A collection of articles on the results of the International Scientific and Practical Conference "Pedagogic. Psychology and education" August 23, 2018- Sterlitamak, AMI, 2018
8. <https://ru.citaty.net/avtory/otto-fon-bismark/>

Роль проектного метода в обучении студентов-бакалавров

The project method role in teaching bachelors



Фирсова Светлана Владимировна
Старший преподаватель кафедры иностранных языков
Государственный университет управления,
sv_firsova@guu.ru

Firsova Svetlana Vladimirovna
Senior Lecturer, Department of Foreign Languages
The State University of Management,
sv_firsova@guu.ru

Аннотация.

В статье делается акцент на роли проектного метода в обучении студентов-бакалавров английскому языку. Автор статьи привлекает внимание к ценности и важности использования метода при формировании лингвистической компетенции у студентов. В статье описываются преимущества использования данного метода, а также приводится авторский опыт применения проектного обучения на практике.

Ключевые слова.

Проектный метод, формировании лингвистической компетенции межпредметные умения и навыки, мотивация к обучению, повышение качества образования.

Annotation.

The article focuses on the project method role in teaching English Language for bachelors. The author draws great attention to the value and importance of using the method in linguistic competence formation. The article also lists the advantages of using the method and details author's experience of the project method introduction in teaching.

Keywords.

The project method, linguistic competence formation, interdisciplinary skills, motivation for learning, improving the quality of education.

Аннотация: в статье делается акцент на роли проектного метода в обучении студентов-бакалавров английскому языку. Автор статьи привлекает внимание к ценности и важности использования метода при формировании лингвистической компетенции у студентов. В статье описываются преимущества использования данного метода, а также приводится авторский опыт применения проектного обучения на практике.

Abstract: The article focuses on the project method role in teaching English Language for bachelors. The author draws great attention to the value and importance of using the method in linguistic competence formation. The article also lists the advantages of using the method and details author's experience of the project method introduction in teaching.

Ключевые слова: проектный метод, формировании лингвистической компетенции межпредметные умения и навыки, мотивация к обучению, повышение качества образования.

Key words: the project method, linguistic competence formation, interdisciplinary skills, motivation for learning, improving the quality of education.

В настоящее время система высшего образования в России строится, опираясь на Федеральные государственные образовательные стандарты, в которых заложены основополагающие положения, напрямую влияющие на обучение студентов. Согласно ФГОС, все обучение нацелено на формирование у обучающихся компетенций, овладев которыми они смогут стать востребованными и конкурентоспособными на рынке труда. Каждый год вузы выпускают все новых и новых выпускников, и, чтобы стать успешными в выбранной сфере деятельности, выпускнику необходимо владеть соответствующими компетенциями в нужном объеме. Образование в высшей школе должно быть качественным и ориентированным на студента, чтобы, с одной стороны, мотивировать обучающихся к процессу обучения, с другой стороны, гарантировать дальнейшее трудоустройство выпускника.

Для достижения данных целей используются различные педагогические технологии. Среди прочих хорошо зарекомендовал себя метод проектов. Многие вузы переходят на использование проектного метода в обучении студентов для достижения лучших результатов и повышения качества высшего образования.

“Российская педагогическая энциклопедия” определяет метод проектов, как “системы обучения, при которой обучающиеся приобретают знания и умения в процессе планирования и выполнения постепенно усложняющихся практических заданий-проектов”. [1.] По своей сути данный обучающий метод предоставляет возможность актуализировать и индивидуализировать учебный процесс и предлагает обучающемуся проявить себя в дизайне, организации и регулировании своей активности и творчески подходить к решению поставленных задач.

Проектная деятельность, осуществляемая в рамках учебного процесса, должна вобрать в себя элементы творческой, познавательной, практико-ориентированной, исследовательской, коммуникативной видов деятельности, как составляющие.

Метод проектов возник в конце XIX столетия в США. Его автором считается американский философ-идеалист Джон Дьюи. Он сформулировал, что под проектной деятельностью следует понимать «обучение посредством делания», то есть обучение должно быть тесно связано с жизненным опытом обучающихся. [2] В России разработкой методом проектов в начале XX века занимались С.Т. Шацкий, В.Н. Шульгин и многие другие. Отечественные методисты основной задачей метода видели становление тех качеств личности, которые нужны строителям нового коммунистического общества, тогда как их американские коллеги делали акцент на индивидуализированном подходе к обучению и развитию познавательной деятельности у обучающихся. В 1930-е годы в России отказались от дальнейшей разработки метода. В Америке же проектная методика продолжала активно развиваться и оттачиваться.

В 90-е годы интерес к методу проектов в России снова возрос на фоне развития обучения согласно ФГОС и запроса в обществе на новые обучающие методики, призванные способствовать формированию компетенций, другими словами тех навыков и умений, которые формируются у обучающихся и способствуют их дальнейшему профессиональному и личностному росту. Возрождение данного метода в России связывают с именем профессора Е.С. Полат. Она описывала метод проектов как обучающий процесс приобретения знаний и практических навыков в ходе самостоятельного выполнения практических заданий, другими словами проектов, и демонстрацией результатов своей познавательной активности в виде конкретного вербального продукта. «Если говорить о методе проектов как о педагогической технологии, то эта технология предполагает совокупность исследовательских, проблемных методов, творческих по самой своей сути». [3]

Применение проектной технологии в учебных целях предполагает актуализацию деятельностного подхода в обучении, дает возможность применять знания и умения, полученные при изучении различных дисциплин на разных этапах обучения, и применять их в ходе выполнения проекта. Данный метод всегда нацелен на решение той или иной проблемы и заключается в совокупном применении знаний, умений и навыков их разных дисциплин с элементами творчества для достижения результатов. Результаты проектов должны быть наглядными в виде презентации, отвечать достижениям современных технологий и предлагать конкретный продукт. Результаты проектов всегда являются уникальным продуктом, возникающим при слиянии научного или практического подхода с творческим началом.

Являясь продуктом самостоятельной работы обучающихся проектный метод активизирует самостоятельную творческую деятельность обучающихся, что ведет к повышению заинтересованности студентов процессом обучения, получением новых знаний, развитию поисковой активности. Таким образом, данный метод создает

положительную мотивацию при обучении и способствует расширению интереса к получению новых знаний.

Метод проектов является универсальным в своем применении, так как его можно использовать на любых этапах обучения, в работе с обучающимися разных возрастов и при изучении материала различной степени сложности.

Подходы к классификации проектов у разных исследователей меняются. Однако, по характеру доминирующей в проекте деятельности, принято выделять следующие:

- информационный
- исследовательский
- практико-ориентированный
- ролевой
- творческий
- коммуникативный
- межпредметный.

В зависимости от количества участников выделяют индивидуальные и групповые проекты.

Однако, эффективно метод проектов можно использовать при выполнении определенных условий и требований. Проектам по определенным дисциплинам присущи свои особенности в создании и представлении. Проекты по дисциплине иностранный язык направлены на то, чтобы помочь студентам эффективно освоить компетенции, необходимые при обучении дисциплине, сформировать лингвистическую компетенцию, интегрировать навыки, полученные при изучении других дисциплин, в создание коммуникативных проектов на иностранном языке с целью решения практико-познавательных, ценностно-ориентированных и коммуникативных задач в рамках реализации в университете проектного обучения. [4].

Являясь преподавателем английского языка в Государственном университете управления, я также использую метод проектов в обучении студентов. Несомненно, проектная методика на занятиях по дисциплине «Иностранный язык» имеет ряд специфических особенностей. Сама дисциплина предполагает прежде всего создание коммуникативных проектов для формирования и развития лингвисти-

ческой компетенции. В ходе реализации ФГОС нового поколения у студентов должна сформироваться компетенция ведения деловой коммуникации на иностранном языке (УК-4), относящаяся к универсальным компетенциям, которая трактуется как способность осуществлять деловую коммуникацию в устной и письменной формах на государственном языке РФ и иностранном(ых) языке(ах). К ней относятся соответствующие индикаторы для охвата лингвистической компетенции, среди которых выделяют способность понимать прочитанное как популярного, так и делового и профессионального характера, определять логические связи внутри прочитанного текста, определять стилистику текста, составлять на основе прочитанного аннотации и рефераты; способность воспринимать устную речь, продуцировать собственные высказывания в диалогической и монологических формах по деловым и профессиональным темам общения, в том числе телефонные разговоры, совещания, сообщения, презентации, доклад на научной конференции и др., соблюдая нормы и правила делового общения в устной форме, иметь представление о деловой корреспонденции и документации, писать служебные записки, электронные письма делового характера, владеть терминологией и эффективно ею пользоваться для поиска и перевода нужной информации, составления и дополнения ею собственных высказываний в устной и письменных формах.

При создании проектов помимо коммуникативной компетенции у обучающихся формируются и другие важные для их дальнейшей деятельности универсальные компетенции:

УК-1 – способность осуществлять поиск, критический анализ и синтез информации, применять системный подход для решения поставленных задач;

УК-2 – способность выделять задачи в рамках поставленной цели и выбирать оптимальные способы их решения. Выбирать и использовать адекватные профессиональным задачам методы сбора, обработки и анализа статистических и социологических данных, современные

интеллектуально-поисковые системы и программные продукты для обработки качественной и количественной информации;

УК-3 – способность осуществлять социальное взаимодействие и реализовывать свою роль в команде, выбирать свою роль в команде, эффективно взаимодействовать друг с другом для достижения поставленной цели; делиться информацией с другими членами команды; высказывать свою точку зрения, оценивать точку зрения и идеи других членов команды;

УК-5 – трактуемая как способность воспринимать межкультурное разнообразие общества в социально-историческом, этическом и философском контекстах, принимать во внимание межкультурные различия при социальной и профессиональной коммуникации представителей различных национальностей;

УК-6 – трактуемая как способность владеть тайм-менеджментом, уметь организовать свое рабочее время наилучшим образом, заниматься личностным саморазвитием. [5]

Таким образом, использование метода проектов на занятиях по дисциплине иностранный язык совершенствует у обучающихся навыки критического мышления, командной работы, публичной презентации, а также творческие и интеллектуальные. Также это современная форма работы со студентами, которая позволяет заинтересовать аудиторию, повышает активность обучающихся на занятиях, мотивирует их на поиск информации по тематике проекта, способствует продуцированию собственных высказываний на иностранном языке и поддержанию диалога, то есть совершенствует их лингвистическую компетенцию. Реализация данной технологии предполагает активное привлечение предметных и межпредметных знаний, умений и навыков, полученных в ходе обучения по другим дисциплинам, а также дополнительных сведений и информации из разных источников, в том числе и из интернета. [6]

Для бакалавров целесообразно создавать групповые проекты. И, возможно, наиболее интересный аспект примене-

ния данного метода на занятиях английского языка состоит в том, что конечный результат представляет собой каждый раз уникальный коммуникативный продукт в виде решения поставленной конкретной задачи.

В качестве примера я хочу поделиться своим опытом проектной работы по дисциплине английский язык с бакалаврами 1-го курса по направлению подготовки Государственное и муниципальное управление.

Студенты из моей группы по данному направлению подготовки создавали коммуникативный проект по дисциплине английский язык по теме Work. Проект состоял из следующих этапов:

Planning / speculation

- Постановка цели и задач проекта;
- Составление плана разработки проекта;
- Распределение задач участников проектной группы;
- Определение средств реализации проекта.
- Уточнение тематического поля проекта;
- Сбор материала;
- Поиск и изучение литературы в тематической области проекта;

Designing and project activities

- Анализ имеющейся информации;
- Отбор необходимого языкового материала
- Детальный анализ коммуникативной составляющей проекта
- Прогнозирование различных вариантов вербального поведения

Conducting the project activities

- Определение конечного продукта проекта;
 - Ролевые игры
 - Кейсовые ситуации;
- Analysis and evaluation
- Анализ результатов проекта со стороны членов команды и куратора.

В ходе реализации проекта во второй и третий этапы были включены:

- Составление job advertisement (объявление о вакантной должности)
- Написание CV и covering letter (резюме и сопроводительное письмо)

- Interview (собеседование)

Студенты делились на группы по своему выбору. Для оптимальной работы над коммуникативным проектом по дисциплине английский язык, я считаю, что количество студентов в группе не должно превышать 5-6 человек.

Конечным продуктом создания проекта в данном случае была выбрана цель провести собеседование с кандидатом на должность в организации местного муниципального управления, проанализировать и принять решение, насколько конкретный кандидат соответствует требованиям, предъявляемым к данной должности. [7].

При обучении студентов первого курса мы опираемся на учебник Language Leader, уровень Intermediate. Предварительная подготовка к созданию проекта по теме Work начинается с разбора процесса устройства на работу по этапам: поиск подходящего объявления о вакантной должности в управляющей компании, составление резюме и сопроводительного письма в ответ на данное объявление, прохождение собеседования в виде ролевой игры. Именно этот поэтапный процесс устройства на работу и лег в основу коммуникативного проекта студентов. Студенты получили собственный опыт о том, как проходит данный процесс, ощутили значимость происходящего и ответственность за каждое написанное или сказанное слово.

Я, в качестве куратора проекта направляла и координировала познавательную и исследовательскую активность проектных групп, контролировала степень реализации проекта. Также я фокусировала свое внимание на лингвистической компетенции моих студентов, корректируя, по мере необходимости, все языковые аспекты, такие как говорение, аудирование, чтение, перевод и письмо.

Синтез лингвистических компетенций и общепрофессиональных в выбранной сфере деятельности позволяет добиться отличных результатов при обучении студентов, дополняет и актуализирует задачи проекта, а также служит повышению мотивации обучающихся к изучению и совершенствованию английского языка, что,

в конечном итоге, приводит к улучшению качества образования.

В рамках работы над проектом студенты вели самостоятельную работу по составлению текста объявления о вакантной должности в местной управляющей компании, на который мы опирались при выполнении проекта, а также осуществляли поиск информации по заданной тематике.

Каждый студент написал *job advertisement* на вакантное место в системе муниципального управления. В данном объявлении они должны были обозначить должностные обязанности и требования, предъявляемые управляющей компанией к кандидату. Для выполнения этого этапа обучающимся необходимо было провести поисковую и аналитическую работу. После проверки мною данной работы на лингвистическое соответствие студенты в группе обсуждали написанные ими объявления. Выбиралось лучшее в группе по результатам обсуждения, и уже под него все участники команды составляли резюме, отвечающее задачам проекта, которое также проверялось мною на соответствие грамматическим и лексическим нормам. Безусловно студент первого курса не способен указать свое образование и опыт работы. Они ставили неполное высшее образование в графе «Образование» и отсутствие опыта в графе «Опыт работы» или предлагали свой улучшенный придуманный вариант. Однако обучающиеся могли и должны были описать те *skills* (навыки) в графе «Ключевые навыки», которыми, по их мнению, должен обладать кандидат на данную должность.

На следующем этапе проходило обсуждение процесса собеседования при приеме на работу. Будущие управленцы искали, анализировали и обсуждали информацию, каким образом можно подготовиться заранее, как вести себя во время собеседования и какие вопросы могут быть заданы. В рамках этого задания студенты собирали информацию, а также составляли списки типичных вопросов и трудных вопросов, или, так называемых, *killer questions*, которые могут возникнуть при прохождении собеседования.

Последним этапом нашего коммуникативного проекта явилась ролевая игра по собеседованию. Студенты внутри своей проектной команды выбирали претендента, но каждый студент из группы самостоятельно готовил типичные и *killer* вопросы, используя материалы из Интернета и свое собственное видение процесса. Во время «собеседования» претенденту задавали вопросы разного уровня и разной степени сложности. Причем вся группа обучающихся участвовала в этом, вне зависимости от деления на команды.

Моя роль как преподавателя на данном этапе состояла в наблюдении и оценке уровня осуществления проекта. На данном этапе студенты работали самостоятельно. По мере реализации ролевой игры, обучающиеся активно вовлекались в данный проект, мотивировались к задаванию вопросов, внимательно выслушивали ответы претендента и, в случае необходимости задавали уточняющие вопросы. Те студенты, которые изначально не предлагали себя на роль претендента, хотели попробовать себя на собеседовании в этой роли. Таким образом получилось, что претендентов было больше, чем первоначально ожидалось. Остальные студенты, если в начале тяжело раскочивались, мотивировались и активировались в ходе презентации проекта. Завершающим этапом стал анализ и оценка результатов проекта со стороны членов команды и меня как куратора и заключение, соответствует ли данный кандидат предъявляемым требованиям.

Таким образом, в рамках реализации коммуникативных проектов по дисциплине «Иностранный язык» были актуализированы все виды речевой иноязычной деятельности: аудирование, чтение, письмо и говорение. Студенты показали высокую мотивацию и заинтересованность в ходе выполнения проекта. По времени он уложился в 4 недели, что соответствует 12 академическим часам. В ходе работы над проектом студенты больше сплотились, больше доверяют друг другу и стали работать как команда. А также они стали проявлять поисковую, познавательную и исследовательскую активность по поиску

дополнительной актуальной информации по обозначенной теме проекта. А самое главное, что было достигнуто, это то, что в рамках данного проекта они общались, поддерживали дискуссию, отстаивали свою точку зрения на английском языке. Безусловно, те обучающиеся, кто хуже владел английским языком в меньшей степени участвовали в обсуждении и дискуссии, и их высказывания были лексически бедными. Но в ходе работы над проектом все внесли свой вклад и не осталось ни одного студента, кто бы не продуцировал собственное высказывание по заданной теме проекта. Таким образом, конечными результатами стали устные выступления студентов в группе и письменная работа в виде объявления и резюме.

Подводя итоги, хочется подчеркнуть обучающую ценность и значимость использования проектной деятельности при обучении студентов. Несомненным до-

стоинством является повышение мотивации студентов в ходе выполнения проектов, увеличении заинтересованности обучающихся в получаемых знаниях. Каждая дисциплина имеет свои особенности и привносит определенные нюансы при создании проектов. Говоря о дисциплине «Иностранный язык», хочется еще раз подчеркнуть, что проекты в ней носят межпредметный характер. При выполнении проекта студенты должны привлекать знания и навыки, полученные на дисциплинах по специальности и презентовать результаты своей работы через иностранный язык. Таким образом, у студентов формируются устойчивые связи между дисциплинами, формируются лингвистические и другие компетенции, что ведет к росту мотивации студентов к обучению, повышению их удовлетворенности и, в конечном итоге, улучшению качества высшего образования.

Литература:

1. Российская педагогическая энциклопедия [Электронный ресурс]: - Режим доступа: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pedagog/russpenc/ (дата обращения: 08.05.2020).
Игнатьева Е.А. Общекультурные компетенции как результативно-целевая основа компетентного подхода в высшей школе // Режим доступа: <http://jurnal.org/articles/2011/ped17.html> (дата обращения: 04.05.2020).
2. Рогачева Е.Ю. Педагогика Джона Дьюи в XX веке: кросс-культурный контекст.- Владимир, 2005. – 78с.
3. Полат Е.С. Метод проектов на уроках иностранного языка // Иностранные языки в школе – 2000 – с. 3-9.
4. Компетенции в образовании: опыт проектирования: сб. науч. тр. / под ред. А.В. Хуторского. - М.: Научно - внедренческое предприятие "ИНЭК", 2007. - с.327.
5. Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 29.12.2012 № 273-ФЗ. - Электрон. текстовые дан. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (дата обращения: 10.05.2020).
6. Минюк Ю. Н. Метод проектов как инновационная педагогическая технология [Текст] // Инновационные педагогические технологии: материалы Междунар. науч. конф. (г. Казань, октябрь 2014 г.). — Казань: Бук, 2014. — С. 6-8.
7. Зотов В.В., Черкасова М.А. «Муниципальный кадровый резерв- эффективный ресурс управления социальными системами», Муниципальная академия. 2019. №2. С. 161-166.

Literature:

1. Russian pedagogical encyclopedia [Electronic resource]: - Access mode: https://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pedagog/russpenc/ (address: 05/08/2020).
Ignatieva E.A. General cultural competencies as an effective and targeted basis of the competency-based approach in higher education // Access mode: <http://jurnal.org/articles/2011/ped17.html> (accessed 04.05.2020).
2. Rogacheva E.Yu. The Pedagogy of John Dewey in the 20th Century: Cross-Cultural Context.- Vladimir, 2005.- 78с.
2. Competencies in education: design experience: Sat. scientific tr / ed. A.V. Farmstead. - M.: Scientific - Implementation Enterprise "INEC", 2007. - p.327.
3. Polat E.S. The method of projects in foreign language lessons // Foreign languages at school - 2000 - p. 3-9.
4. On education in the Russian Federation [Electronic resource]: Fede. The law has grown. Federation of December 29, 2012 No. 273-FZ. - The electron. text data - Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/ (accessed: 05/10/2020).
5. Minyuk Yu. N. Project method as an innovative pedagogical technology [Text] // Innovative pedagogical technologies: materials of the Intern. scientific conf. (Kazan, October 2014). - Kazan: Buk, 2014. -- S. 6-8.
7. Zotov V.V., Cherkasova M.A. "Municipal personnel reserve is an effective resource for managing social systems", Municipal Academy. 2019. №2. S. 161-166.

Социальные последствия COVID-19: Новые аспекты и траектории образования в подготовке будущих руководителей для государственных и муниципальных органов власти

Social implications of COVID-19: New aspects and educational paths in the training of future leaders for state and municipal authorities



Голованов Владимир Иванович
Российский государственный гуманитарный университет
Российская Федерация, Москва
Академик РАЕН, МАИ, РМА
Заведующий кафедрой государственного и муниципального
управления,
Доктор экономических наук
golovanov52@rambler.ru

Golovanov V.I.
doctor of Economics, professor
Department
of « of state and municipal management»,
Russian State Universiti for the Humanities»



Кирнарская Светлана Викторовна
к.б.н, к.п.н, доцент кафедры управления
природопользованием и охраны окружающей среды ИГСУ
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
sv.kimarskaya@migsu.ru



Анфимова Анна Юльевна
к.э.н., доцент кафедры государственного
и муниципального управления
Российский государственный гуманитарный университет
Москва, Россия
ladyannstyle@mail.ru

Anfimova A.YU.
Ph. D., associate Professor of the Department of state
and municipal management
Russian State Universiti for the Humanities,
Moscow, Russia
ladyannstyle@mail.ru



Иньков Владислав Леонидович,
бакалавр 2 курса факультета государственного и
муниципального
управления РАНХиГС при Президенте РФ
Москва, Россия
inkovvlad2@mail.ru

InkovV.L.
bachelor of 2 courses of the faculty of state and municipal
management of Ranepa under the RF President
Moscow, Russia
inkovvlad2@mail.ru

Аннотация.

В качестве предмета исследования выступили трансформации подходов к образованию и трудности перехода на дистанционный формат обучения. В качестве важных задач были выбраны: возможность обеспечения процессов социализации будущих руководителей в рамках перехода на дистанционный формат обучения, определение основных проблем перехода на дистанционное обучение, выявление путей решения проблемы компьютерной грамотности в рамках онлайн-образования. Предложенные авторами выводы могут найти практическое применение в совершенствовании дистанционной компоненты образования управленцев.

Ключевые слова.

Подготовка управленческих кадров, социальный мониторинг, компьютерная грамотность, система дистанционного обучения (СДО), дистанционный формат, последствия пандемии.

Актуальность заявленной темы обусловлена необходимостью серьезных изменений в планах профессиональной подготовки управленцев. Эти изменения носят долгосрочный характер по развитию управления человеческими ресурсами, как наиболее важными наравне с материальными и финансовыми [4]. Современному российскому государству, его экономической и правовой системе для нормального функционирования требуется умелое и пластичное руководство человеческим капиталом. А стремительная смена форматов обучения, происходящая на наших глазах, требует такого же стремительного принятия управленческого решения во многих областях, в том числе и в образовательном процессе.

COVID-19 стал причиной изменений во всех сферах общественной жизни. Возникли две серьезные проблемы, связанные с последствиями коронавируса: управле-

Annotation.

The subject of the research is the transformation of approaches to education and the difficulties of switching to a distance learning format. The following important tasks were selected: the possibility of providing socialization processes for future managers in the framework of the transition to distance learning, determining the main problems of the transition to distance learning, identifying ways to solve the problem of computer literacy in online education. The conclusions proposed by the authors can find practical application in improving the distance component of managers' education.

Keywords.

Management training, social monitoring, computer literacy, distance learning system, remote format, consequences of the pandemic.

ние переходом на дистанционное образование и изменение приоритетов в социальной сфере жизни общества. В рамках социального проекта РАНХиГС при Президенте РФ было проведено собственное интересное исследование, объектом которого стали социальные изменения в обществе и последствия эпидемии COVID19. В качестве предмета исследования выступили трансформации подходов к образованию и трудности перехода на дистанционный формат обучения, а целью стал возможный инструментарий для реализации различных образовательных траекторий в меняющемся обществе.

Ещё полтора-два месяца назад никто бы и представить себе не мог, что абсолютно вся работа будет выполняться из дома с помощью сети Интернет. Ведь многие процессы невозможно представить без непосредственного взаимодействия людей, как с практической, так и с психологической

точек зрения. Однако данные меры необходимы ради поддержания функционирования национальной экономики и государства, соответственно. На первый взгляд может показаться, что достаточно легко осуществить перевод на онлайн формат высшего образования. Однако здесь необходимо помнить о ряде нюансов.

Образовательная система России претерпела значительные изменения на протяжении последних несколько лет. Необходимость этих изменений диктовались модернизацией общества, запросом рынка на новых специалистов[3]. В рамках национального проекта «Образование» было запланировано создание безопасной цифровой образовательной среды к 2024 году. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. N 1642 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие образования» была разработана целевая модель цифровой образовательной среды, созданная в целях развития и регулирования цифровой образовательной среды в сфере общего образования, среднего профессионального образования и соответствующего дополнительного профессионального образования, профессионального обучения, дополнительного образования детей и взрослых, воспитания в рамках полномочий Минпросвещения России.[1]

Дистанционное образование в масштабах страны – достаточно специфичное явление, так как вынуждает отойти от традиционного представления о взаимодействии людей друг с другом, появляется необходимость распределения обязанностей в совершенно другом формате. Любое новшество является в некотором роде стрессом для человека, ему необходимо время на адаптацию. Кроме того, возникает необходимость освоения навыков, до этого используемых нечасто или неиспользуемых совсем. Однако глобальная эпидемия COVID-19 вынудила досрочно сменить привычный образ жизни и перейти школы, колледжи и вузы России полностью на дистанционный формат образования. В рамках сложившейся ситуации вышеперечисленные федеральные меры и программы являются крайне актуальными и требуют немедленного ускорения сроков реализации. Данный вывод можно сделать исходя из проблем, возникших в регионах РФ при проведении занятий в онлайн-режиме. В этом можно убедиться на основе анализа социологического исследования, проведенного студентами ИГСУ РАНХиГС.

В исследовании приняло участие 1463 респондента. Следует отметить достаточно обширную географию прохождения опроса. Всего в исследовании было задействовано 80 регионов России из 85.



Рисунок 1. Используемые платформы СДО (система дистанционного обучения)

Новая образовательная система требует ряда значительных доработок, как с технической, так и с организационной точек зрения, что подтверждают результаты анализа ответов преподавателей в регионах России. Исследования показывают, что география весьма обширная.

Оказалось, что почти у ¼ преподавателей не был проведён инструктаж о порядке проведения онлайн – занятий. Это первая и самая важная проблема, связанная с управлением, в данном случае, социальным управлением.

Проводило ли Ваше руководство предварительно инструктаж/обучение по работе в новом формате?



Рисунок 2. Проведение предварительного инструктажа для педагогов

Следующие два вопроса были направлены на выяснение точки зрения преподавателей по поводу удобства и эффективности дистанционного формата. На первый вопрос большинство опрошенных заявили, что им удобен аудиторный формат. Второй показал, что только 1 человек считает дистанционное обучение эффективным.

Эти вопросы позволяют сделать нам определённый вывод: для преподавателей наиболее приемлемым является аудиторный очный формат. Следующий блок вопросов был направлен на выявление эффективности проведённого инструктажа для педагогов. Информативность колеблется на уровне 40-50%, а понятность – 60 – 65%.

Степень информативности инструктажа



Рисунок 3. Информативность инструктажа

Следующий вопрос ведет нас от проблемы управленцев к вопросу о вовлеченности обучающихся. Было выяснено, что вовлеченность учеников составляет 60 – 70%, это относительно неплохой показатель. Но, тем не менее, преподавателям следует проводить больше интерактивных занятий, чтобы увеличить мотивацию и интерес ребят к образовательному процессу.

Последний блок вопросов был направлен на определение информационной грамотности преподавателей. Лишь 60% опрошенных свободно чувствуют себя при работе с онлайн – платформами. В неко-

торых случаях, особенно преподавателям в возрасте, приходится нелегко. На вопрос о качестве сети интернета были получены неожиданные результаты. Оказалось, что у более чем 40% опрошенных плохой интернет. В современном мире от качества интернета зависит очень многое, а в будущем – всё.

Полностью дистанционный формат обучения – совершенно новое явление для всех, особенно для преподавателей. Поэтому мы получили неоднозначные результаты. Чуть больше половины оказались готовы к неожиданному дистанционному формату, но почти 40% попали в «инфор-



Рисунок 4. Контроль педагогом образовательного процесса в режиме онлайн

мационную яму», они не могут работать в таком режиме, испытывая неудобства. Техническая оснащённость, качество интернет-соединения, компьютерная грамотность преподавателя, уровень психологического комфорта преподавателей и самих студентов оказывают существенное воздействие на образовательный процесс в условиях кризисной и степень усвоения ими материала в условиях неординарной кризисной ситуации.

Вряд ли нам удастся решить все проблемы сразу. Но процесс осознания необходимости дистанционного формата, как важной формы образовательного

процесса (а в условиях кризиса - единственной), запускает алгоритм улучшения подходов в образовании и использование этого формата в качестве эффективного инструментария.[2]

Цель подготовки будущих преподавателей, как и руководителей в любой сфере, в процессе глобальной информатизации, определяется необходимостью формирования основ информационной культуры будущих специалистов, предпосылкой которой является компьютерная грамотность и возможность быстрого реагирования на различные кризисные ситуации в обществе[5].

Литература:

1. Постановление Правительства РФ от 26.12.2017 N 1642 (ред. от 04.04.2020) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Развитие образования"- Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2017,"Собрание законодательства РФ", 01.01.2018, N 1 (Часть II), ст. 375.
2. Методические рекомендации по реализации дополнительных профессиональных программ с использованием дистанционных образовательных технологий, электронного обучения и в сетевой форме. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://fgosvo.ru/uploadfiles/metod/RealDPP.pdf> - свободный (дата обращения: 13.04.2020).
3. Голованов В.И. Компетентностный подход при подготовке государственных и муниципальных специалистов по направлению «Управление «Умным городом». // Муниципальная Академия № 1/2020, с.59-69.
4. Зотов В.Б. Проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления. / Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 12-18.
5. Кирнарская С.В., Анфимова А.Ю. Инновационная экономика: человеческий капитал и новые аспекты образования//Муниципальная Академия № 4/2018, с.132-136.

Literature:

1. Resolution of the Government of the Russian Federation of 26.12.2017 N 1642 (ed. from 04.04.2020) "on approval of the state program of the Russian Federation "Development of education" - Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>, 29.12.2017,"Collection of legislation of the Russian Federation", 01.01.2018, N 1 (Part II), article 375.
2. Methodological recommendations for the implementation of additional professional programs using distance education technologies, e-learning and online form. [Electronic resource]. - Access mode: <http://fgosvo.ru/uploadfiles/metod/RealDPP.pdf> -free (accessed: 13.04.2020).
3. Golovanov V. I. Competence approach in the preparation of state and municipal specialists in the direction of "Smart city Management". // Municipal Academy # 1/2020, p. 59-69.
4. Zotov V. B. Problems of personnel training in state and municipal management. / State and municipal management in the Russian Federation: modern problems and prospects of development collection of scientific works of teachers, postgraduates and students of the Department of state and municipal management. Moscow, 2017. Pp. 12-18.
5. Kirnarskaya S. V., anfimova A. Yu. Innovative economy: human capital and new aspects of education//Municipal Academy № 4/2018, p. 132-136.

Анализ эффективности государственного и муниципального управления здравоохранением

Analysis of the effectiveness of state and municipal health care management



Сираждинов Рифат Жамалетдинович
Кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник,
доцент доцент ФГБОУ ВО «Государственный университет
управления»

Sirazhdinov Rifat Zhamaletdinovich
Candidate of Economic Sciences,
Senior Researcher, Associate Professor Associate Professor,
State University of Management

Аннотация.

Состояние систем здравоохранения в мире до недавнего времени считалось почти идеальным, что приводило к значительным сокращениям объемов его финансирования. Объявленная Всемирной Организацией здравоохранения пандемия коронавируса COVID 2019 фактически протестировала эффективность функционирования систем здравоохранения. Проведенный анализ статистических показателей позволил сделать выводы о необходимости комплексного подхода к проблемам эпидемиологической безопасности населения.

Ключевые слова.

Пандемия, системы здравоохранения, эпидемиологическая безопасность, мобилизационные ресурсы.

Annotation.

Until recently, the state of the world's health systems was considered almost perfect, which led to significant reductions in its funding. The COVID 2019 coronavirus pandemic announced by the world health Organization has actually tested the effectiveness of health systems. The analysis of statistical indicators made it possible to draw conclusions about the need for a comprehensive approach to the problems of epidemiological safety of the population.

Keywords.

Pandemic, health systems, epidemiological security, resource mobilization.

В настоящее время объекты здравоохранения во всем мире находятся в собственности или функциональном подчинении органам государственного муниципального управления. Но достаточно значительная часть из них являются частными, при необходимом контроле со стороны лицензирующих органов, в числе которых могут быть как государственные, так и муниципальные органы управления.

Как показал опыт функционирования систем организации здравоохранения во всем мире в последние десятилетия, далеко не всегда они справлялись со своими функциями.

Окончание прошлого и начало этого года прошло под флагом объявленной пандемии по коронавирусу COVID 19. В настоящее время объявленная Всемирной организацией здравоохранения пандемия затронула в той или иной мере весь мир.

По состоянию на 25.04.2020 года в мире было выявлено больше всего больных в США. Там же было наибольшее количество погибших в результате перенесенного заболевания [8]. Статистика конечно

печальная, но для выявления причин происходящих событий, формулирования обоснованных выводов и разработки конкретных рабочих предложений по преодолению последствий необходимо провести научный анализ.

По большей части многие эксперты, при анализе ситуации в мире с состоянием по поводу пандемии по коронавирусу COVID 19 называют критическую ситуацию в некоторых странах из-за различий в системах организации здравоохранения. На самом деле все не так однозначно. Поэтому следует разобраться с причинами и следствием этой ситуации.

Для проведения обоснованного анализа все цифры по последствиям мы будем приводить в расчете на 100 тыс. жителей [4].

В таблице 1 представлено распределение стран по количеству зарегистрированных больных жителей.

Исследуем реализацию одной из основных функций системы здравоохранения в частности- обеспечение вылечения зараженных и выхаживания больных до работоспособного состояния.

Таблица 1- Распределение стран по количеству заболевших коронавирусом

Страна	Заражено в расчете на 100 тыс. жителей
Испания	480,9
Италия	327,8
США	288,0
Великобритания	218,8
Швеция	181,7
Израиль	171,3
Канада	123,8
Россия	50,8
Южная Корея	19,9
Куба	11,7
Япония	10,2
Китай	6,0
Индия	1,8

В таблице 2 представлена статистика смертности от коронавируса на тот же момент времени (25.04.2020 г.).

Таблица 2- Число жертв коронавируса по странам

Страна	Погибло в расчете на 100 тыс. жителей
Испания	49,22
Италия	44,28
Великобритания	29,97
Швеция	21,91
США	16,19
Канада	6,56

Израиль	2,24
Россия	0,46
Южная Корея	0,45
Куба	0,45
Китай	0,33
Япония	0,27
Индия	0,06

Как следует из приведенной таблица, список стран-лидеров с печальной статистикой тот же самый, что и в первой. Из приведенного списка стран первые 6 стран намного опережают остальные. Из этих 6 стран в 3 преобладает государственная система организация здравоохранения. К таковым относятся Испания, Италия и Великобритания. В США, Швеции и Израиле преобладает частный способ организации здравоохранения.

Рассмотрим особенности действующих в настоящее время систем организации здравоохранения.

При больших национальных и исторических различиях, в имеющихся место во всех странах мира, системы здравоохранения можно сгруппировать по тем или иным признакам.

Так по одной из классификаций [3] исходя из уровня влияния государства на рынок медицинских услуг, можно выделить:

- Либеральную систему здравоохранения в которой государство не принимает никакого участия;
- Частично либеральную, основанную на регулировании медицинских программ для отдельных категорий граждан;
- Здравоохранение с обеспечением реализации медицинских программ для большей части граждан;
- Государственная организация здравоохранения, основанная на полном обеспечении всех граждан медицинскими услугами;
- Национальное здравоохранение, базирующееся на государственном медицинском страховании.

По классификации других авторов выделяют 4 формы организации системы здравоохранения [5], которая основывается на способах финансирования медицинских услуг:

- полностью на платной основе (частная);
- страховую, основанную на нормировании затрат на оказании медицинских

услуг, и регламентации их по определенным ставкам;

- национальную, основанную на обязательной государственной системе медицинского страхования граждан;
- государственную, базирующейся на доступности медицинских услуг для всех граждан.

Примем за основу именно вторую классификацию систем организации здравоохранения, как в большей степени отражающую их различия.

По своему содержанию государственная система должна и может в зависимости от объемов финансирования охватывает практически все население страны. При этом финансирование медицинских услуг осуществляется вне зависимости от формы собственности лечебно-профилактического учреждения. Затраты на эти услуги закладываются в бюджетах всех уровней в зависимости от статуса лечебно-профилактического учреждения. Источником формирования бюджета на эти цели являются налоги и сборы. С точки зрения планирования и прогнозирования действий в государственной системе здравоохранения она наиболее приспособлена к большинству процессов, связанных со здоровьем населения. Однако именно при этой системе здравоохранения недостаток ее финансирования проявляется намного острее, чем в странах с другими системами.

Государственная система организации здравоохранения базируется на принципе практически полной бесплатности за исключением отдельно взятых (косметических). При этой системе кроме чисто медицинских услуг государство регулирует и сферу производства медицинских товаров и другие. В случае организации государственной системы здравоохранения большую роль играет экспертное сообщество, организованное в той или иной форме, которое должно формировать

долгосрочную стратегию развития эпидемиологического и санитарного сценария.

Из упомянутых выше способов финансирования медицинских услуг, наиболее развитыми являются страховые системы организации здравоохранения. При этом страховые фонды для финансирования медицинских услуг могут формироваться за счет 3-х источников:

- средства бюджетов всех уровней,
- средства работодателей,
- платежи участников страховых программ (граждан).

При организации финансирования медицинских услуг за счет средств страховых фондов, которые формируются на целевой основе по определенным ставкам, доступ к ним имеют лишь участники страховых программ. Таким образом, объемы финансирования услуг лечебно-медицинских учреждений полностью зависят от условий страхования (объемов и перечня услуг) и тарифов на страховые услуги. Все эта система рассчитана на вычисление вероятностных показателей событий и средней стоимости ликвидации последствий от них. Именно из этой системы финансирования здравоохранения в медицину пришли термины стандарты лечения и т.д. При этом в качестве получателя услуг здравоохранения при упомянутой системе финансирования могут быть все граждане страны (Пример Германия) или участники ограниченной государственной или муниципальной программ.

Третьей важнейшей базовой системой организации здравоохранения является возмездная (платная) или частно-предпринимательская основа. Она базируется на возмещении затрат услуг системы здравоохранения за счет средств населения или работодателей. При этом распределение единовременных затрат во времени для участника этой формы организации здравоохранения граждане или работодатели покупает полисы частного медицинского страхования, затрачивая на это в среднем очень часто свыше 10% чистого дохода семьи. Для этих же целей в качестве одного из мероприятий позволяющего экономить на расходах на медицинское обслуживание и услуги формируется некий перечень, включающий минимальный их объем. Таким образом, лечебно-профилактическое учреждение продает свои услуги, а больной их покупает. То есть в этом случае воз-

никают в чистом виде товарно-денежные отношения. Но при этом именно в этой системе здравоохранения возникает больше всего нарушений, связанных с проявлениями коррупции- выплаты производятся без предоставления реальных медицинских услуг. Именно в странах, где используется организация здравоохранения на платной основе, развита сеть семейных докторов, которые на самом деле выполняют функции передаточного звена между пациентом и специалистом. То есть семейный доктор выписывает направления на специальные анализы, которые, в конечном счете, позволяют выбрать стратегию и тактику лечения пациентов. Как показывает ретроспективный анализ, семейные доктора за весь период своей врачебной практики могут не встретиться ни разу, поэтому чаще всего не обладают в достаточной мере всеми компетенциями. Кстати именно платная медицина имеет самый большой срок своего существования.

Ни в одной из экономически развитых стран проанализированные формы организации здравоохранения не представлены в чистом виде. Наряду с тремя основными организационно-экономическими моделями здравоохранения существует еще и промежуточный вариант – бюджетно-страховая модель, которая содержит признаки социально-страховой и государственной медицины.

Среди стран, имеющих печальную пальму первенства Испания, Италия, США.

В Испании в настоящее время используется страховая система финансирования услуг здравоохранения. Но при этом любое лечебно-профилактическое учреждение соответствующее требованиям медицинских стандартов получает необходимую лицензию. США использует платную или частно-предпринимательскую систему здравоохранения. В свою очередь в Италии государственная система здравоохранения, которой еще недавно Всемирной Организацией Здравоохранения была признана одной из лучших в мире. В качестве одного из положительных показателей в этом случае назывался средний возраст и доля населения старше 80 лет.

У всех перечисленных стран в период пандемии выявилась один недостаток- для обеспечения реализации всех необходимых санитарных мероприятий не хватило свободных мест в стационарах или

специально оборудованных мест там же. Таким образом, как следует из приведенной таблицы, на самом деле ни одна из проанализированных систем организации здравоохранения не дает никаких преимуществ.

Другой важнейшей функцией здравоохранения является проведение профилактических мероприятий для обеспечения санитарной и бактериологической безопасности населения. Для выявления зара-

женных в большинстве стран проводилось тестирование. В таблице 3 представлены результаты тестирования населения на наличие заболевания.

Как следует из приведенной таблицы 3, в числе наиболее тестирующих свое население стран представлены практически те же самые страны. То есть функционирующие в них системы организации здравоохранения обеспечивают реализацию этой функции в равной степени.

Таблица 3- Показатели тестирования населения.

Страна	Проведено тестов на 100 тыс. жителей
Испания	4153,23
Италия	3996,16
Россия	3270,14
Канада	2717,69
Великобритания	2135,44
США	1651,85
Швеция	1484,16
Израиль	1130,97

Одним из важнейших достижений современной медицины считается увеличение средней продолжительности жизни граждан. В последние 50 лет произошел скачок в обеспечении роста средней продолжительности жизни. В таблице 4 представлены расчеты средней продолжительности жизни по тем же странам.

Как следует из данных приведенных в таблице в числе стран достигших лучших показателей уже другой набор. Так в чис-

ле 6 лучших стран в двух странах (Япония и Канада) преобладает страховая, и по две- частная и государственная (соответственно Швеция, Израиль и Италия, Испания).

Таким образом, этими данными подтверждается тезис о том, что в случае высокого уровня жизни населения, страховая и частная, обеспечивают, в большей степени обеспечивают более высокий уровень медицинских услуг.

Таблица 4- Средняя продолжительность жизни

Страна	Средняя продолжительность жизни, лет
Япония	82.2
Швеция	80.7
Канада	80.5
Италия	80.1
Испания	79.9
Израиль	79.9
Южная Корея	79.1
Великобритания	78.8
США	78.1
Куба	76.0
Китай	73.0
Россия	69.8
Индия	68.8

Но при анализе показателей, на наш взгляд, следует обратить внимание на то, что по количеству заболевших и пострадавших среди лидеров преобладают европейские страны, то по продолжительности жизни они это лидерство теряют.

Как показывает анализ демографических и медицинских показателей, при увеличении продолжительности жизни возрастает влияние хронических заболе-

ваний, которые достаточно часто при наличии других сопутствующих инфекционных заболеваний приводят чаще всего к летальным исходам.

В этом случае, на наш взгляд, значительную роль начинает играть система социального обслуживания населения и национальные традиции.

Так в таблице 5 представлены показатели средней плотности населения по странам.

Таблица 5- Показатели плотности населения

Страна	Плотность населения, чел/ кв. км
Южная Корея	501,00
Индия	361,00
Япония	337,00
Израиль	284,00
Великобритания	254,00
Италия	201,00
Китай	140,00
Куба	101,00
Испания	91,00
США	33,00
Швеция	21,00
Россия	8,00
Канада	3,00

Как следует из приведенных данных в списке стран, где наибольшая плотность населения европейские страны являются далеко не самыми заселенными.

Среди самых густонаселенных стран первые три занимают в списке зараженных лишь 9, 13 и 11 место соответственно. Таким образом, степень населенности далеко не всегда ведет к значительному расширению числа граждан зараженных какой-либо инфекцией.

Одной из основных причин значительного числа зараженных и пострадавших в Европе и в США являются социальные традиции, связанные с одной стороны чрезвычайной подвижностью населения Европы, достигшего пенсионного возраста и широко развитой системой домов для престарелых граждан. Причем доступ в них никоим образом не ограничен для всех желающих. В культуре азиатских стран традиций использования домов для престарелых граждан не нашли широкого развития.

Эффективность функционирования систем здравоохранения, необходимо

рассматривать в комплексе с другими отраслями социальной сферы, о чем мы уже ранее писали [6],[7].

Также, на наш взгляд, на развитие пандемии коронавируса сыграла роль способность страны на реализацию мобилизационных мероприятий.

В культуре азиатских стран до настоящего времени реализуются принципы обособленности страны и необходимость введения различных ограничений при особых ситуациях. Так, например лишь в Южной Корее практически в течение месяца было проведено тестирование населения на наличие коронавируса. А во Вьетнаме практически сразу после обнаружения вируса у отдельных граждан выявляли весь круг общения заболевшего и одновременно вводился карантин (именно карантин, а не повышенная готовность) сначала в населенном пункте, а затем и практически полностью по стране.

Для обеспечения реализации мобилизационных мероприятий в большинстве стран существуют специальные органы, которые наделены необходимыми пол-

номочиями. В Российской Федерации к такому относится Федеральное медико-биологическое агентство (ФМБА). Одной из основных функций ФМБА является осуществлению федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора в организациях отдельных отраслей промышленности и на отдельных территориях Российской Федерации [1]. В подчинении ФМБА предоставлены значительные силы, как научные, так и производственные, в частности мобилизационных. Однако, на наш взгляд, оно (ФМБА) не реализовало в полной мере свои функции, поэтому значительная часть этих функций была передана на период пандемии в Российской Федерации субъектам федерации. При выполнении им своих функций в полном

объеме, на наш взгляд, число заболевших и пострадавших было бы значительно ниже.

Пока как показал поведенный нами анализ, системы здравоохранения, протестированные в условиях пандемии, в настоящее время нельзя рассматривать в отрыве от других систем обеспечения жизнедеятельности населения и общества в целом. Для ликвидации выявленных в результате пандемии недостатков не только систем здравоохранения, но всей социальной системы государства необходимо объединение усилий государства и частного капиталов. Только в этом случае любое государство во все оружие встретит любую пандемию или, по крайней мере, с минимальными потерями для человечества [2].

Литература:

1. Положение о Федеральном медико-биологическом агентстве. Утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.09.2015 г. № 932 Электронный ресурс: [Режим доступа] <http://fmbaros.ru/o-fmba-rossii> (Дата обращения 25.04.2020)
2. Зотов В.Б. Партнерство для развития: взаимодействие государственного и общественного сектора в социальной сфере. Научные труды Вольного экономического общества России. 2006. Т. 62. С. 227-232.
3. Ильясова А.Р. Основы экономики здравоохранения: учебное пособие / А.Р.Ильясова. – Казань: Изд-во Казан. ун-та, 2019. – 86 с.
4. Население стран мира 2020 Электронный ресурс: [Режим доступа] <https://aae.su/naselenie-stran-mira-2019.html> (Дата обращения 25.04.2020)
5. Семёнов В.Ю. Экономика здравоохранения: Учебное пособие / В.Ю. Семёнов. — 2-е изд., перераб. — М.: ООО «Издательство «Медицинское информационное агентство», 2014. — 1000 с.
6. Сираждинов Р.Ж. Некоторые итоги реформы социальной сферы Российской Федерации// Вестник университета. 2019. № 4. С. 18-22.
7. Сираждинов Р.Ж. О некоторых подходах в управлении социальной сферой// Вестник университета. 2014. № 7. С. 81-84.
8. Статистика корона вируса в мире в реальном времени Электронный ресурс: [Режим доступа] <https://coronavirus-monitor.info/country> (Дата обращения 25.04.2020)

Literature:

1. Regulations on the Federal medical and biological Agency. Approved by the Decree of the Government of the Russian Federation of 03.09.2015 № 932 Electronic resource: [Access Mode] <http://fmbaros.ru/o-fmba-rossii> (accessed 25.04.2020)
2. Zotov V. B. Partnership for development: interaction of the state and public sector in the social sphere. Scientific works of the Free economic society of Russia. 2006. Vol. 62. Pp. 227-232
3. Ilyasova A. R. Fundamentals of health Economics: textbook / A. R. Ilyasova.- Kazan: Kazan Publishing house. UNTA, 2019. - 86 p.
4. Population of the world 2020 Electronic resource: [access Mode] <https://aae.su/naselenie-stran-mira-2019.html> (accessed 25.04.2020)
5. Semenov V. Yu. health Economics: Textbook / V. Yu. Semenov. - 2nd ed., pererab. - M.: LLC "Publishing house" Medical information Agency", 2014. - 1000 p.
6. Sirazhdinov R. Zh. Some results of the reform of the social sphere of the Russian Federation// Bulletin of the University. 2019. No. 4. S. 18-22.
7. Sirazhdinov R. J. Some approaches to the management of social sphere// Bulletin of the University. 2014. no. 7. Pp. 81-84.
8. Statistics of the corona virus in the world in real time electronic resource: [access Mode] <https://coronavirus-monitor.info/country> (accessed 25.04.2020)

Методологические проблемы реализации государственного стратегического планирования

Methodological problems of state strategic planning



Фомин Александр Николаевич, д.т.н., профессор РГУ нефти и газа имени И. М. Губкина, Москва, Россия, e-mail: sad116@mail.ru

Fomin Alexander Nikolaevich, Russian State University of Oil and Gas (National Research University) named after I. M. Gubkin, Moscow, Russia ; e-mail: sad116@mail.ru



Черненко Михаил Владимирович, к.э.н., с.н.с., ЦЭМИ РАН, Москва, Россия, Москва; e-mail: mcher51@mail.ru

Chernenkov Mikhail Vladimirovich, PhD in Economics, Senior Researcher Central Economic and Mathematical Institute of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia; e-mail: mcher51@mail.ru

Аннотация.

Рассмотрены методологические и процедурные аспекты системы государственного стратегического планирования. По результатам анализа реализации национальных проектов сформулированы предложения по ее совершенствованию в части упорядочения процедур в ходе разработки и реализации стратегических планов. Исследованы и определены основные направления применения цифровых технологий, в частности, использования динамического режима стратегического планирования, когда большой горизонт долгосрочного планирования разбивается на более короткие этапы. Отдельные результаты работы могут быть востребованы в проектных офисах федеральных, региональных и муниципальных органов власти в процессе работы над проектами и программами.

Ключевые слова.

Стратегическое планирование, оптимизация, целеполагание, цифровизация.

Annotation.

The methodological and procedural aspects of the state strategic planning system are considered. Based on the results of the analysis of the implementation of national projects, proposals have been formulated to improve it in terms of streamlining procedures during the development and implementation of strategic plans. The main directions of the application of digital technologies, in particular, the use of a dynamic strategic planning mode, when a large horizon of long-term planning is divided into shorter stages, are investigated and determined. Certain results of the work can be claimed in the design offices of federal, regional and municipal government bodies in the process of working on national projects.

Keywords.

Strategic planning, optimization, goal setting, digitalization.

1. Введение

Вопросам стратегического планирования в нашей стране, с её многолетним опытом развития плановой экономики, всегда уделялось повышенное внимание. В отличие от директивного планирования и управления, характерным для предшествующих десятилетий, стратегическое планирование ориентировано на тонкое индикативное планирование, предполагающее управление основными тенденциями развития страны и государства без непосредственного вмешательства во внутреннюю деятельность многих объектов управления, выработку способов управления ситуацией посредством изменения законов их деятельности и перераспределения финансовых ресурсов.

Законодательное оформление государственного стратегического планирования получило в федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1]. С момента принятия ФЗ прошло более пяти лет. Это дает основание подвести некоторые итоги его применения в практике государственного стратегического планирования и управления. Следует признать, что позитивных перемен за прошедший период ни экономика, ни население нашей страны не почувствовали. Об этом свидетельствуют текущие значения показателей экономического роста и денежных доходов населения. Не приводя подробных статистических данных, скажем лишь, что сегодня в России за чертой бедности проживает около 18 миллионов человек.

В предлагаемой статье рассматриваются некоторые методологические проблемы реализации государственного стратегического планирования на примере государственных национальных проектов.

2. Краткий анализ проблем реализации стратегического планирования

ФЗ предписывает органам государственной власти, субъектам РФ и муниципальным органам самостоятельно разрабатывать стратегические планы, оформлять их в виде документов стратегического планирования (ст. 14 ФЗ). Это привело к тому, что в 2020 году в федеральном бюджете предусматриваются бюджетные ассигнования на реализацию пяти различных программно-целевых инструмен-

тов: государственных программ, национальных проектов, федеральных целевых, ведомственных целевых и президентских программ. Их общее количество приближается к 100. К ним следует добавить, как минимум, одну тысячу региональных программ и проектов (в среднем по 15 на регион). С учетом стратегий социально-экономического развития муниципальных образований и планов мероприятий по их реализации эта цифра возрастает до десятков тысяч. Программно-целевые методы управления активно используются в отраслях и регионах, а также в муниципальных образованиях. Вместе с тем, следует признать, что их применение пока не приносит требуемого эффекта, поскольку система управления государственными проектами и программами не обеспечивает их качественной реализации. Усложняют выполнение национальных проектов пересечение мероприятий в проектах и федеральных целевых программах, низкий уровень методических документов сопровождения проектов, недоукомплектованность региональных проектных офисов, отсутствие оперативной системы мониторинга и др..

В результате в 2019 году только по государственным национальным проектам было недоиспользовано средств на сумму около 148 млрд рублей. Это сопоставимо со всеми затратами в рамках национального проекта «Здоровье» на развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи (62,5 млрд руб.) и на борьбу с сердечно-сосудистыми заболеваниями (75,2 млрд руб). Следует отметить, что на законодательном уровне было принято решение о возможности переноса неиспользованных средств на 2020 год¹.

Ситуация усугубляется отсутствием обоснованной декомпозиции целей, задач, показателей и мероприятий национальных проектов как на федеральном, так и региональном уровне, оценки рисков недостижения целей, оценки взаимосвязей между целями и задачами мероприятий проектов, оценки достаточности предлагаемых мероприятий, а также оценки влияния на-

1 «О мерах по организации проектной деятельности и финансирования национальных проектов в 2020 году». Стенограмма заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 12.02.2019г. <http://government.ru/news/38949/>

циональных проектов на достижение национальных целей развития².

По отдельным проектам состав целевых и дополнительных показателей не достаточен для объективной оценки достижения его целей и требует уточнения³.

Серьезной проблемой остается крайне низкая вовлеченность населения в процесс реализации нацпроектов. Ряд опросов показал, что значительная его часть ничего не знает о национальных проектах: их суть, смысл и польза гражданам не объяснялись.

Такое положение в известной мере связано с недостатками самого ФЗ.

В нем основной акцент делается не на целеполагании, процедурах и технологии планирования, а на документах. Т.е. основная особенность принятого закона состоит в фиксации существующего перечня документов. Целостная схема разработки этих документов в нем не отражена.

3. Принципы и содержание процедур системы государственного стратегического планирования.

Основные принципы, на основании которых строится и функционирует система государственного стратегического планирования, изложены в статье 7 ФЗ. Вопрос о включении в текст ФЗ процедурных вопросов реализации стратегического планирования в научных кругах остается дискуссионным. На наш взгляд, в этом нет необходимости. Для подробной детализации процедур планирования и прогнозирования должны разрабатываться соответствующие научно обоснованные подзаконные акты.

Следует признать, что сегодня остро ощущается нехватка инструментария, описывающего последовательность выполнения процедур в ходе разработки и реализации государственных программ и проектов, в том числе и с применением математического аппарата. Эта работа могла бы быть выполнена в рамках государственно - частного партнерства на основе объединения знаний российских IT-компаний, имеющих опыт реализации проектов с использованием технологий проектного управления,

и ведущих академических научно-исследовательских центров в области математического моделирования – Центрального экономико-математического института, Института народнохозяйственного прогнозирования и др.

В целях детализации основных требований и принципов к построению и функционированию системы стратегического планирования ниже приводятся некоторые аспекты и процедуры, которые должны учитываться в процессе работы над проектами на всех уровнях управления - от государственного до муниципального:

Целеполагание и оптимизация целевой функции. При стратегическом планировании основной методической проблемой является целеполагание и формализация обобщенной стратегической цели. Для оптимизации целевой функции, формализующей обобщенную степень достижения планируемого результата, и выработки рациональных способов реализации миссии системы должны применяться вероятностные математические модели. В случае, когда задача частично или полностью не может быть формализована, а также ее решение не может быть найдено посредством математических методов, целесообразно использовать методы экспертных оценок. Главные требования к цели: конкретность, измеримость, достижимость.

Взаимосвязанность планов и результатов

Результаты стратегического планирования являются ориентирами для проведения других видов планирования на более низких системных уровнях – среднесрочного, краткосрочного и оперативного. Целевые функции этих планов – не самостоятельны и должны быть связаны с общей стратегической целью. Они являются как бы производными низших порядков по отношению к стратегической целевой функции, а задачи планирования на более низких системных уровнях состоят в компенсации возникающих рассогласований между стратегическим планом и текущей динамикой рассматриваемой системы. Подлежат учету все возможные будущие результаты полного набора действий, связанных с реализацией национальных проектов. Не следует

² Там же <http://government.ru/news/38949/>

³ Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Наука», audit.gov.ru/upload/iblock.

планировать отдельные фрагменты проекта (например, регион, отрасль, кластер мероприятий) в отрыве от других его компонентов – результаты такого планирования, как правило, будут неверны.

оценка изменчивости внешней среды, риски проекта – предполагает на всех этапах стратегического планирования оценку и учет возможных изменений во внешней системной среде проекта и оценку рисков его невыполнения, что представляет собой достаточно сложную методическую проблему [4]. В этой связи заметим, что термин «долгосрочное прогнозирование» соответствует случаю, когда прогноз разрабатывается в предположении, что внешняя среда остаётся неизменной или продолжит изменяться в будущем в соответствии с тенденциями (трендами), существующими на момент составления прогноза. Это так называемый инерционный прогноз.

Поэтому понятия «стратегическое планирование» и «долгосрочное планирование» в общем случае не являются тождественными. При стратегическом планировании должны более детально учитываться возможные изменения не только во внутренней, но и во внешней системной среде. Для этого необходимо использовать как формальные методы анализа, непосредственно поддающиеся оцифровке, так и экспертные оценки.

структурная декомпозиция целей и мероприятий проекта.

Является классическим инструментом проектного управления, позволяющим представить проект в виде иерархической структуре целей, задач и работ. Основа для планирования ресурсов, оценки стоимости, бюджетирования и обеспечения персональной ответственности исполнителей. Серьезное значение в процессе декомпозиции проекта придается расчету относительных значимостей входящих в его состав мероприятий. При этом значимость мероприятия или блока мероприятий равна значимости тех социально-экономических показателей для всего проекта в целом. В качестве инструмента для оценки значимости показателей могут использоваться как методы математической статистики, например, метод регрессионного анализа,

так и методы экспертных оценок [6].

результативность, эффективность. До настоящего времени остаются самыми слабыми звеньями в процессе реализации проектов. Результативность проекта предполагает его ориентацию на количественно определенный конечный результат, выраженный в создании новых или вовлечении в оборот ранее созданных материальных и нематериальных активов. Методической ошибкой является отождествление решаемой в проекте задачи с ее результатом. Ключевое место в оценке эффективности реализации проектов занимают индикаторы эффективности, разрабатываемые до начала реализации проектов и охватывающие все возможные эффекты, которые удастся спрогнозировать. При разработке индикаторов основное внимание необходимо уделять их информативности и возможности измерения. Индикатор должен иметь содержательную ценность и быть практичным, то есть легко интерпретироваться. В паспортах национальных проектов расчеты экономической, социальной или других видов эффективности, не приводятся.

Этим далеко не исчерпываются все методологические и процедурные аспекты системы государственного стратегического планирования. Например, вопросы методологии стратегического территориального планирования подробно изложены в [2, 3]. Вместе с тем их учет, по нашему мнению, позволит повысить уровень методической поддержки участников разработки и реализации национальных проектов.

Таким образом, государственное стратегическое планирование – это информационно очень насыщенная и наукоёмкая процедура, законодательное, организационное, научное, техническое обеспечение которой требует особого внимания. Потенциальный положительный эффект от государственного стратегического планирования может быть высок. По предварительным оценкам (пересчитано с масштаба предприятий) – около 3-5% [5].

4. Стратегическое планирование и цифровая экономика

В последнее время на государственном уровне уделяется большое внимание цифровым технологиям, которые,

призваны стать одним из основных драйверов модернизации российской экономики. Цифровизацию часто связывают с совершенствованием системы государственного стратегического планирования. Предполагается, что широкое внедрение цифровых технологий позволит повысить качество государственного управления при решении социально-экономических проблем страны.

Важнейшими направлениями цифровизации в контексте совершенствования государственного планирования и управления, на наш взгляд, являются: совершенствование методов прогнозирования; развитие действующих и создание новых математических моделей для оценки влияния результатов выполнения отдельных мероприятий на целевую функцию; совершенствование численных методов решения многопараметрических задач, к которым сводится процедура формирования стратегических планов.

С точки зрения общей задачи планирования, прогнозирование – это не главный, но один из ключевых элементов. На первый взгляд, именно на нём должны сосредотачиваться цифровые технологии и их инструменты.

Цифровые технологии – это инструмент повышения точности и оперативности оценок и прогнозов за счёт построения более точных математических моделей и учёта в них большего количества значимых факторов. Безусловно, это важно для формирования оперативных и краткосрочных планов и, соответственно, для оперативного и краткосрочного управления на всех уровнях. Но уже при переходе к среднесрочному (1 год – 6 лет) и, тем более, к долгосрочному планированию (более 15 лет), эти достоинства в значительной степени ослабляются.

Это происходит потому, что сложной системе (отрасль, регион, страна) присущи системные погрешности прогнозирования будущих параметров. Даже при создании самых подробных математических моделей с использованием самых продвинутых цифровых платформ системные ошибки прогнозирования никуда не исчезнут.

Как только дата прогноза удаляется от даты окончания времени наблюдения (это как раз происходит при среднесрочном и долгосрочном прогнозировании), ошибки

резко нарастают. Поэтому, когда говорят о существенном повышении качества прогнозирования при помощи цифровых технологий – это, по сути, игнорирование указанного выше широко известного факта.

Для среднесрочного и долгосрочного прогнозирования важно чётко представлять полный перечень значимых факторов, их структуризацию и взаимосвязь, а также располагать достоверной и полной системой исходных данных для моделирования. И особенно наглядно это проявляется для стран с сырьевой экономикой, у которых имеется дефицит вариантов реагирования на изменяющуюся экономическую ситуацию.

Таким образом, с одной стороны, цифровизация потенциально может увеличить прогностические возможности и тем самым, повысить качество стратегического планирования. С другой стороны, при разработке долгосрочных стратегических планов точность прогнозов существенно снижается, и возможности современных цифровых технологий перестают себя проявлять.

Из этой, на первый взгляд, тупиковой ситуации есть выход. Он заключается в организации динамического режима стратегического планирования, когда большой горизонт долгосрочного планирования разбивается на более короткие этапы.

В этом случае стратегическое планирование осуществляется в скользящем режиме, поэтапно с реструктуризацией условий планирования, но неизменной ориентацией на долгосрочную стратегическую цель. На каждом среднесрочном этапе планирования стратегическая цель как бы проецируется на очередной среднесрочный период.

Технологическое разбиение долгосрочного процесса на среднесрочные этапы необходимо, т.к. на длительную перспективу невозможно с приемлемой точностью прогнозировать состояние внешней системной среды (опасности и угрозы, внешние и внутренние рынки, состояние экономики и т.д.), располагаемые уровни общего финансирования (бюджет), развитие технологической базы. Поэтому на каждом среднесрочном этапе производится корректировка указанных факторов – реструктуризация условий планирования.

Это открывает новые возможности для применения цифровых технологий при стратегическом государственном планировании.

Формат статьи не позволяет детально остановиться на формализации всех основных процедур стратегического планирования. Это самое наукоемкое направление в совершенствовании его методологии. Оно требует отдельного исследования. Также требует самостоятельного осмысления вопросы построения системы государственного мониторинга национальных проектов на основе современных цифровых платформ.

Заключение

1. Сформулированы предложения по совершенствованию методологии государственного стратегического планирования в части упорядочения процедур в ходе разработки и реализации стратегических планов национальных проектов, которые могут быть востребованы в проектных офисах федеральных, региональных и муниципальных органов власти в процессе работы над национальными проектами и программами.

2. Важнейшим направлением цифровизации в области совершенствования государственного планирования предла-

гается признать опережающее развитие модельно-математического аппарата: методов долгосрочного прогнозирования; математических моделей для оценки влияния результатов выполнения отдельных мероприятий на целевую функцию; моделей расчета и оценки рисков недостижения целей проектов. А также моделей оценки взаимосвязей между целями и задачами мероприятий проектов, оценки достаточности предлагаемых мероприятий, оценки влияния национальных проектов на достижение национальных целей развития и совершенствование численных методов решения многопараметрических задач, к которым сводится процедура формирования стратегических планов, национальных проектов и муниципальных программ.

3. Предложено для более адекватного учета факторов внешней среды при длительных плановых периодах (более 10 лет) стратегическое планирование осуществлять в скользящем режиме, поэтапно с реструктуризацией условий планирования, но неизменной ориентацией на долгосрочную стратегическую цель. На каждом среднесрочном этапе планирования стратегическая цель как бы проецируется на очередной среднесрочный период.

Литература:

1. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N 172-ФЗ, Консультант Плюс, http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/.
2. Зотов В.Б. «Территориальное управление. Методология, теория, практика». Изд-во «ИМ-Информ», 1998г.
3. Лукьянова М.Н., Милькина И.В., Петрина О.А. Развитие системы правового обеспечения стратегического планирования муниципальных образований в Российской Федерации. Муниципальная Академия 2019 № 1 С 143-149.
4. Мадера А. Г. Риски и шансы: неопределенность, прогнозирование и оценка. — М.: УРСС, 2014. — 448 с.
5. Самарин И.В., Баскаков В.В., Федосеев С.А., Фомин А.Н. «Научно-методический инструментальный стратегического планирования на крупных предприятиях». // РГУ нефти и газа им. И.М. Губкина, Академия военных наук – М., ООО «Авансед Солюшиз», 2014
6. Фомин А.Н., Черненко М.В. «Математические методы в управлении проектами». Математическое моделирование социальных процессов: сборник трудов, выпуск 10: сб. ст./ Под ред. А.П. Михайлова — М.: КДУ, 2009 г, стр. 423

Literature:

1. Federal law "About Strategic Planning in the Russian Federation" of 28.06.2014 N 172-FZ - ConsultantPlus - http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/
2. Zotov V.B. "Territorial administration. Methodology, theory, practice." Publishing house IM-Inform, 1998 // Actual problems of state and municipal administration //
3. Lukyanova M.N., Milkina I.V., Petrina O.A. Development of a legal support system for strategic planning of municipalities in the Russian Federation. Municipal Academy 2019 No. 1 С 143-149.
4. Madera A.G. Risks and chances: uncertainty, forecasting and assessment. — М.: URSS, 2014. -- 448 p.
5. Samarina I.V., Baskakov V.V., Fedoseev S.A., Fomin A.N. Scientific and Methodological Instrumentation of Strategic Planning at Large Enterprises.//I.M. Lubkin RSU, Academy of Military Sciences - M., LLC "Advanced Solushiz," 2014
6. Fomin A.N., Chernenkov M.V. Mathematical methods in project management. Mathematical Modeling of Social Processes: Proceedings, Issue 10: Sat. Art. / Ed. A.P. Mikhailova — М.: КДУ, 2009, p. 423

Актуальные проблемы в области жилищно-коммунального хозяйства и пути их решения

Current problems in the field of housing and communal services and ways to solve them



Голованов Владимир Иванович
Российский государственный гуманитарный университет
Российская Федерация, Москва
Академик РАЕН, МАИ, РМА
Заведующий кафедрой государственного и муниципального управления,
Доктор экономических наук
golovanov52@rambler.ru

Golovanov V.I.
doctor of Economics, professor Department
of « of state and municipal management»,
Russian State Universiti for the Humanities»



Мельниченко Надежда Фёдоровна
Заведующий кафедрой государственного и муниципального управления,
кандидат экономических наук
АНО ВО Московский международный университет
Российская Федерация, Москва
nadiv09@rambler.ru

Melnichenko N.F.
Ph. D., associate Professor Head of the Department
of « of state and municipal management»,
ANO VA Moscow international University



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

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

Аннотация.

Целью исследования является разработка решений проблем сферы жилищно-коммунального хозяйства. Задача исследования - совершенствование качества жилищно-коммунальных услуг, повышение качества образования в сфере ЖКХ. Предложенные авторами механизмы могут найти практическое применение в совершенствовании управления жилищно-коммунальной сферой.

Ключевые слова.

Утилизация бытовых отходов, управление жилищно-коммунальной сферой, экология, подготовка кадров в ЖКХ, муниципальные образования, проблемы крупных городов.

Жилищно-коммунальная сфера является одной из основных отраслей народного хозяйства от эффективного функционирования которой зависит жизнедеятельность населения страны. От того, насколько качественно производится управление в сфере жилищно-коммунального комплекса города, зависит уровень жилищного комфорта жильцов, потребителей услуг жилищно-коммунального хозяйства. Основной целью управления в сфере городского жилищно-коммунального комплекса является контроль над формированием и реализацией единой отраслевой политики, направленной на обеспечение для населения безопасных и комфортных условий проживания в жилищном фонде, а также над созданием необходимых условий для предоставления коммунальных услуг по установленным стандартам качества.

Проанализировав текущее состояние жилищно-коммунальной сферы г. Москвы, авторами был выявлен ряд проблем, связанных:

- с утилизацией столичных отходов,
- с трудовыми ресурсами в отрасли.

Так, рассматривая общегородское коммунальное хозяйство г. Москвы, а именно сбор и переработку отходов в столице, можно выделить следующие основные проблемы в данной сфере:

1. Низкий уровень сортировки бытового и промышленного мусора.

Согласно федеральному законодательству столица должна была перейти на новую систему обращения с отходами только с 2022 г., однако Правительство Мо-

Annotation.

The purpose of the research is to develop solutions to problems in the sphere of housing and communal services. The aim of the research is to improve the quality of housing and communal services, improve the quality of education in the housing and utilities sector. The mechanisms proposed by the authors can find practical application in improving the management of housing and communal services.

Keywords.

Recycling of household waste, management of housing and communal services, ecology, training in housing and utilities, municipalities, problems of large cities.

сквы приняло решение сделать это раньше, и с 1 января 2020 г. на контейнерных площадках жилых домов и социальных учреждений появились специальные емкости синего цвета для перерабатываемого (вторичного) материала (пластик, стекло, бумага, картон, металл) и остались прежние серые контейнеры, предназначенные для смешанного мусора.

2. Недостаточная поддержка идеи сортировки мусора жителями.

В электронном голосовании, проведенном Левада-Центром с 12 октября по 4 ноября 2019 г. в приложении «Активный гражданин», идею сортировки мусора поддержало 55% жителей столицы, из которых 18% уже перешли на концепцию разделенного сбора мусора. Однако 37% опрошенных были против данной идеи, а 8% респондентов затруднились ответить.

Можно сделать вывод, что почти половина жителей столицы (45%) не сортирует свой мусор.

3. Безответственность московских предпринимателей, заключающаяся в не сортировке создаваемого промышленного мусора, а также в уклонении от уплаты штрафов за нераздельный сбор мусора на территории организации[7].

Несмотря на функционирование в столице закона № 68 «Об отходах производства и потребления в городе Москве», устанавливающего приоритет переработки отходов, а также, закрепленных в кодексе Москвы об административных правонарушениях, штрафов за отказ от сортировки мусора, местные предприниматели закон не соблюдают и штрафы не

платят. Основной же причиной подобного беззакония является отсутствие законодательного закрепления за соответствующими органами власти полномочий в сфере контроля над процессом раздельного сбора мусора в столичных организациях[3].

4. Пагубное влияние сжигания мусора в котлах мусоросжигательных заводов столицы на окружающую среду и здоровье человека.

В настоящее время на территории Москвы функционируют два мусоросжигательных завода. Мусоросжигательный завод №3 ГУП «Экотехпром», расположенный по адресу г. Москва, ул. Подольских Курсантов, 22А и мусоросжигательный завод №4, располагающийся по адресу Москва, ул. Пехорская, 1а строение 2 сжигают мусор на колосниковых решетках в котле. Жители, проживающие вблизи заводов, постоянно жалуются на неприятнейший запах стальной гари, основной причиной которого является сжигание неразделенного мусора.

Также мусоросжигательные заводы выделяют массу особо опасных для здоровья человека веществ, которые не имеют отличительного запаха, но пагубно влияют на здоровье человека. Ежегодно каждый завод выбрасывает более 530 т. вредных веществ (57 видов), включая диоксины, являющиеся основной причиной онкологических заболеваний[10].

Кроме того, заводы не занимаются утилизацией автомобильных покрышек, аккумуляторов, шин и крупного габаритного мусора (2-3 класс опасности), а возобновляемую энергию получают путем сжигания огромного количества перерабатываемого сырья (бумага, стекло, металлы - 5 класс опасности), так необходимого народному хозяйству.

5. Возрастание количества мусора на полигонах близ столицы.

Ситуация со столичным мусором усугубилась, когда с 2013 г. в Московской области массово начали закрываться полигоны (было закрыто 24 полигона из 39). Так, в 2017 г. по указанию Президента РФ за один день в режиме ЧС закрыли полигоны в Балашихе и Чехове. Однако, несмотря на закрытие большого количества полигонов, власти планируют открытие новых в

Сергиево-Посадском, Серебряно-Прудском и Каширском районах. Нагрузка на оставшиеся 15 полигонов значительно увеличилась, что, в свою очередь, породило появление ряда экологических проблем и протестов со стороны жителей области. По данным Гринписа площадь всех свалок, расположенных в Московской области, составляет 15 квадратных километров, что соизмеримо с площадью Садового кольца. Столица создает пятую часть всех бытовых отходов России, 10% которых сжигается, а оставшееся вывозится в область[9].

Вопрос об утилизации мусора широко обсуждается на всех уровнях власти, однако мусор продолжает копиться и загрязнять окружающую среду, создавая неблагоприятные условия для проживания жителям столицы. Согласно официальным данным сайта Правительства Москвы ежегодно объем отходов, собираемых в Москве, стремительно увеличивается. Если в 2018 г. было собрано 7,8 млн. тонн отходов, то уже в 2019 г. показатель повысился до 8 млн. тонн и это не учитывая строительные и производственные отходы (4 млн. тонн).

Проанализировав данные Сводного кадастра отходов производства и потребления города Москвы (рисунок 1), находящегося в ведении Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы, авторы пришли к выводу, что более 60% отходов (бумага, металл, стекло, пластмасса) являются вторсырьем и подлежат переработке.

Однако вышерассмотренные заводы (МСЗ №3 и МСЗ №4) при поступлении несортированного на начальных этапах жителями столицы мусора отсортировывают вручную лишь 5-7% отходов, а остальную его часть (разбитое стекло, грязный пластик) сжигают в котле. Таким образом, большая часть несортированного столичного мусора сжигается, выделяя в окружающую среду токсичные вещества, а остальная его часть отправляется за пределы мегаполиса на областные свалки.

Авторы предлагают для решения проблем с утилизацией мусора в столичном регионе закрепить законодательно ответственность полномочий в сфере контро-

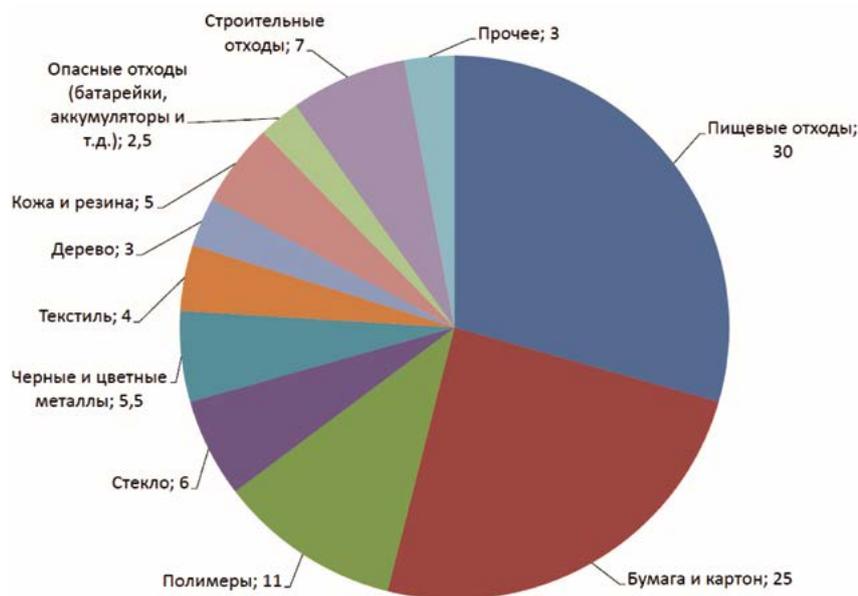


Рис. 1. Состав мусора города Москвы, % *

*Здесь и ниже все рисунки - Составлено авторами работы на основе данных, полученных при анализе Сводного кадастра отходов производства и потребления города Москвы [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://www.dpioos.ru/eco/ru/arhiv-kadastr> (дата обращения: 18.03.2020).

ля над процессом раздельного сбора мусора в столичных организациях, а также создать пункты сбора и сортировки перерабатываемых отходов с мотивирующими населения акциями. Подобные разовые акции в городе уже имели место, необходимо сделать их регулярными или постоянными, широко привлекая к сотрудничеству частный бизнес.

Вторая важная проблема в отрасли - проблема дефицита кадров в сфере ЖКХ, недостаточный их профессионализм и квалификация, что, по мнению авторов, является первостепенной причиной возникновения социальной напряженности, вызванной недовольством и неудовлетворенностью населением работой управляющих компаний и ресурсоснабжающих организаций.

На сегодняшний день кадровый кризис, проблема подготовки и переподготовки управляющего и работающего персонала в сфере ЖКХ становится все более острой и болезненной для экономики столицы.

Причины же сложившейся ситуации разнообразны, однако основополагающими среди них являются:

1) Отсутствие в течение длительного времени системной подготовки кадров в

жилищно-коммунальной сфере. Только в 2015 году приказом Министерства науки и высшего образования Российской Федерации № 1080 «О внесении изменений в перечни специальностей и направлений подготовки высшего образования, утвержденные приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 12 сентября 2013 г. N 1061» были утверждены новые направления обучения: 38.01.10 «Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура» (бакалавриат) и 38.03.10 «Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура» (магистратура).

2) Недостаточное количество высших учебных заведений в г. Москве, обучающих студентов по направлению подготовки «Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура».

На сегодняшний день в столице функционируют лишь три учебных заведения высшего образования, проводящих обучение по вышеуказанному направлению подготовки, среди которых:

- НИУ МГСУ «Строительный университет», в рамках которого готовят бакалавров по направлению 38.03.10 «Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура», а магистров и аспирантов по направлению «Жилищно-коммунальный

комплекс». В институте предусмотрено лишь 8 бюджетных мест для бакалавров, а годовая сумма за обучение составляет - 187 000 руб.

- РТУ МИРЭА «Российский технологический университет», в рамках которого проходит обучение бакалавров по специальности 38.03.10 «Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура». Бюджетных мест по данному направлению не предусмотрено, а количество платных составляет 210 с годовой оплатой в размере 220 000 руб.

- НОЧУ ВО «Московский экономический университет» (негосударственный университет). Университет также проводит обучение по направлению 38.03.10 «Жилищное хозяйство и коммунальная инфраструктура». Бюджетных мест нет. Сумма за годовое обучение составляет 120 000 руб.

3) Отсутствие бюджетных мест и целевого набора в высших учебных заведениях столицы на соответствующем направлении.

4) Обучение будущих специалистов сферы ЖКХ в смежных областях, таких как: экономика, строительство или архитектура.

5) Отсутствие своевременной переподготовки персонала. Так, 80% руководящего состава, работающего в жилищно-коммунальной сфере, ни разу после получения базового образования не проходила программу повышения квалификации и переподготовки[5].

6) Устоявшееся убеждение о непрестижности работы в жилищно-коммунальной сфере, связанное с отсутствием позитивного образа работника ЖКХ в массовом сознании.

С целью исследования отношения жителей столицы к профессиям сферы ЖКХ, авторами работы был проведен опрос среди жителей столицы. В электронном опросе, проводимом с 15 февраля 2020 г. по 20 марта 2020 г., приняло участие 230 респондентов от 17 лет.

В опросе были заданы следующие вопросы:

1. Является ли для Вас престижность профессии одной из основных причин выбора рода деятельности?

2. Какие из приведенных ниже признаков, по Вашему мнению, характеризуют престижную профессию?

3. Считаете ли Вы работу в сфере ЖКХ престижной?

По окончании опроса были составлены диаграммы, наглядно отражающие результаты исследования.

Так, при анализе ответов, полученных на вопрос «Является ли для Вас престижность профессии одной из основных причин выбора рода деятельности?», приходим к выводу, что большинство москвичей (68,8%) придает весомое значение престижности профессии при выборе рода деятельности, а 18,8% респондентов не считает данный показатель главенствующим.



Рис. 2. Ответы респондентов на вопрос: «Является ли для Вас престижность профессии одной из основных причин выбора рода деятельности?»*

На вопрос: «Какие признаки, по Вашему мнению, характеризуют престижную профессию?» было предложено четыре варианта ответа, голоса по которым распределились следующим образом: 12,5% опрошенных связывают с понятием «престижность профессии» возможность твор-

ческого подхода к работе; 37,5% опрошенных считают, что престижность, в первую очередь, характеризуется высоким социальным статусом, а одинаковое количество респондентов (25%) отождествляют престижность с высоким доходом и востребованностью профессии на рынке труда.

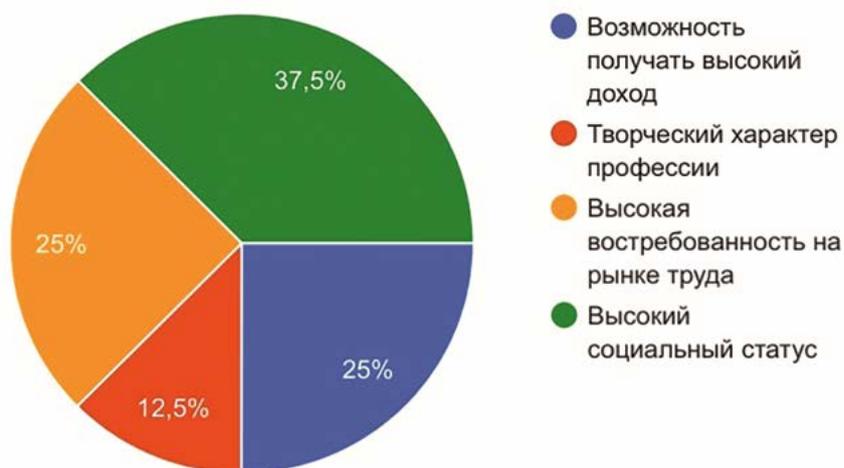


Рис. 3. Ответы респондентов на вопрос: «Какие признаки, по Вашему мнению, характеризуют престижную профессию?»*

На заключительный вопрос «Считаете ли Вы работу в сфере ЖКХ престижной?» большинство участников опроса (50%) от-

ветило отрицательно; 30% опрошенных – положительно, а оставшиеся 20% респондентов затруднились при ответе.

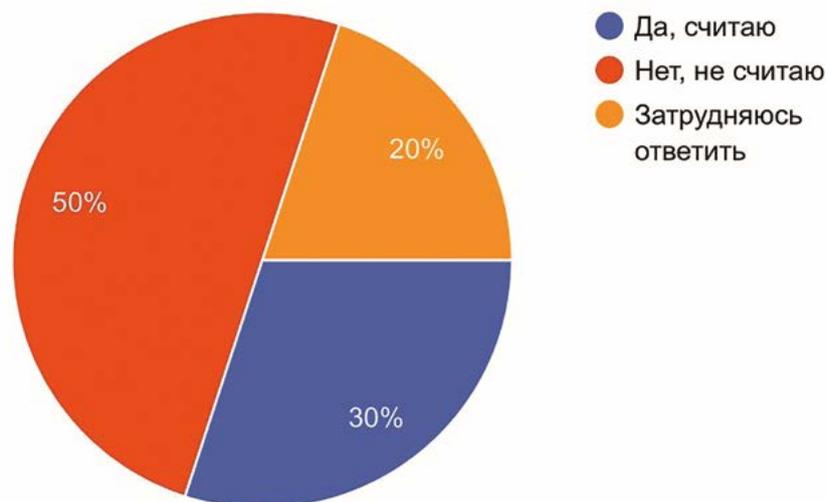


Рис. 3. Ответы респондентов на вопрос: «Какие признаки, по Вашему мнению, характеризуют престижную профессию?»*

Таким образом, по результатам проведенного опроса можно проследить прямую зависимость между престижностью выбираемой профессии, идентифицируемой обществом, в первую очередь, с высоким социальным статусом работника, и нехваткой кадров в сфере ЖКХ, причиной которой является недостаточный престиж

данной профессии в массовом сознании. Таким образом, вышеприведенные анализы позволяют сделать вывод о том, что, несмотря на активное совершенствование жилищно-коммунального комплекса столицы, в отрасли существует ряд проблем, решение которых является первоочередной задачей органов государственной власти.

Сложившаяся ситуация в сфере ЖКХ, связанная с нехваткой образовательных учреждений, недостаточным количеством бюджетных мест в ВУЗах столицы, высокой оплатой за обучение, отсутствием своевременного повышения квалификации персонала совершенно не согласуются с важным положением ЖКХ в экономическом, социальном и политическом аспектах для города[2].

С целью решения проблемы, связанной с высшими учебными заведениями, недостаточностью бюджетных мест для абитуриентов, желавших обучаться специальностям в сфере ЖКХ, предлагается:

1. Повысить престижность высшего образования в сфере ЖКХ. С этой целью необходимо заключить контракты между техникумами (колледжами) и ВУЗами, для того чтобы выпускники 9 классов после получения среднего профессионального образования (от 34 мес. в техникумах г. Москвы в сфере ЖКХ) без препятствий могли поступить на ускоренный курс (2 года вместо 4х лет) обучения в ВУЗах по их направлению.

2. Подготовка будущих специалистов сферы ЖКХ не на смежных направлениях обучения. Обучение специалистов жилищно-коммунальной сферы должно проходить в технических вузах, где есть своя материально-техническая база и необходимое обеспечение, методический материал и опыт подготовки таких специалистов.

3. Выделение грантов, создание целевых и бюджетных мест в высших учебных заведениях столицы, а также формирование государственного заказа на специальности в сфере ЖКХ на основе проведенной оценки потребности трудовых ресурсов в данной сфере.

4. Ориентация на результат, уделение большего внимания практике, внедрение и реализация практико-ориентированного подхода в обучении.

5. Участие производителей современных технологий в жилищно-коммунальной сфере в процесс формирования обра-

зовательных программ для высших учебных заведений столицы.

Для повышения мотивации студентов обучаться на данных направлениях, необходимо механизм взаимодействия работодателей и образовательных учреждений. ВУЗы должны выступать в роли посредников при выстраивании коммуникаций между выпускниками и работодателями, а именно учебные заведения должны взаимодействовать с организациями-партнерами в сфере строительства и ЖКХ, уведомлять своих студентов об открытых вакантных местах, одновременно трудоустраивая их. Интерес к отрасли появится, когда абитуриенты и их родители поймут, что выпускникам обеспечена работа после окончания обучения.

Решая проблему непрестижности работы в сфере ЖКХ, необходимо разработать новый облик отрасли, который поможет избавиться от отрицательных убеждений о данной сфере деятельности. С этой целью необходимо осуществить системную работу с молодежью начиная со школы. Повышение престижа профессии приведет к притоку в отрасль качественных кадров, молодых профессионалов, которые смогут повысить уровень ЖКХ за счет применения новых технологий.

Также в законодательной сфере следует принять закон, устанавливающий обязанность (а не право в соответствии со ст. 21 ТК РФ) работников в сфере ЖКХ проходить курсы повышения квалификации не реже, чем один раз в три года, с установкой правил недопущения работников, не прошедших курсы повышения квалификации, до выполнения своих трудовых обязанностей. Контроль над прохождением курсов возлагать на работодателя, который в случае выявления нарушений будет привлечен к юридической ответственности (штрафы).

Для эффективной реализации выше-рассмотренного комплекса мероприятий в сфере ЖКХ необходимо включение их в государственную стратегию развития жилищно-коммунального хозяйства до 2035 г. в раздел кадрового обеспечения отрасли.

Литература:

1. Анализ соответствия современного состояния развития Москвы целям устойчивого развития. Мельниченко Н.Ф., Лысов А.А., Турджев Л.К. В сборнике: Актуальные проблемы развития экономики и управления в современных условиях. Материалы II Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор И.Л. Сурат. 2019. С. 332-338.
2. Адаптация учебных заведений к постоянно меняющемуся рынку труда. Шапилова Ю.С., Мельниченко Н.Ф. В сборнике: Интеллектуальный потенциал образовательной организации и социально-экономическое развитие региона. Сборник материалов международной научно-практической конференции Академии МУБиНТ. Образовательная организация высшего образования (частное учреждение) «Международная академия бизнеса и новых технологий (МУБиНТ)». 2019. С. 142-147.
3. Анфимова А. Ю., Кирнарская С.В., Голованов В.И. Перспективы реализации программ по сбору и переработке бытовых отходов. «Стратегические направления в регионах: эколого-экономический и социальный аспекты», материалы международной научно-практической конференции 28 марта 2019 г. в Министерстве науки и образования РФ, М: РАЕН, 2019, с.180-189.
4. Анфимова А. Ю., Кирнарская С.В., Голованов В.И. Экологизация экономики России: некоторые аспекты налогообложения, экологические платежи и возможные пути развития. // Муниципальная Академия №2/2019, с.40-46.
5. Васильев С. Как преодолеть кадровый кризис в ЖКХ // Всероссийский информационно-аналитический журнал «Вестник», 2013, - № 87 – С. 192.
6. Зотов В.Б. Управление современным городом – теоретико-методологические основы. В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. Материалы IV Международной научно-практической конференции. 2019. С. 4-8.
7. Зотов В.Б., Проказова Ю.В. Организация экологического контроля на муниципальном уровне.// Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 17-23.
8. Исследование системы мотивации в АО «ЭОМЗ». Мельниченко Н.Ф., Шершнева А.А. В сборнике: Некоторые аспекты экономики и управления на предприятиях и в организациях России. Сборник научных статей. Москва, 2020. С. 99-106.
9. Мелконян Р.Г. Мусорный кризис Москвы и Московской области. Научно производственный и культурно-образовательный журнал «Качество и жизнь», 2018, - №4, - С. 71-77.
10. Мир, в котором мы живем, экология // «Экологический геноцид в Москве» от 13.03.2019 [Электронный ресурс] Режим доступа: <https://msk.kprf.ru/2019/03/13/109812/> (дата обращения: 17.03.2020).

Literature:

1. Analysis of compliance of the current state of Moscow's development with the sustainable development goals. Melnichenko N. F., Lisov A. A., Turdiev L. K. In the book: Actual problems of development of economy and management in modern conditions. Materials of the II International scientific and practical conference. Responsible editor I. L. Surat. 2019. Pp. 332-338.
2. Adaptation of educational institutions to the constantly changing labor market. Shapilova Yu. S., Melnichenko N. F. in the collection: Intellectual potential of educational organizations and socio-economic development of the region. Collection of materials of the international scientific and practical conference of the MUBiNT Academy. Educational organization of higher education (private institution) "international Academy of business and new technologies (MUBiNT)". 2019. Pp. 142-147.
3. Anfimova A. Yu., Kirnarskaya S. V., Golovanov V. I. Prospects for implementing programs for collecting and processing household waste. "Strategic directions in the regions: ecological, economic and social aspects", materials of the international scientific and practical conference on March 28, 2019 in the Ministry of science and education of the Russian Federation, M: RAEN, 2019, pp. 180-189.
4. Anfimova A. Yu., Kirnarskaya S. V., Golovanov V. I. Ecologization of the Russian economy: some aspects of taxation, environmental payments and possible ways of development. // Municipal Academy №2/2019, p. 40-46.
5. Vasiliev S. How to overcome the personnel crisis in housing and communal services // all-Russian information and analytical journal "Vestnik", 2013, - No. 87-P. 192.
6. Zotov V. B. Management of a modern city-theoretical and methodological foundations. In the collection: the Role of local government in the development of the state at the present stage. Materials of the IV International scientific and practical conference. 2019. Pp. 4-8.
7. Zotov V. B., Prokazov Y. V. Organization of environmental monitoring at the municipal level.// Municipal Academy. 2019. # 2. Pp. 17-23.
8. Research of motivation system in JSC "EOMZ". Melnichenko N. F., Shershnev A. A. In the collection: Some aspects of Economics and management at enterprises and organizations in Russia. Collection of scientific articles. Moscow, 2020. Pp. 99-106.
9. Melkonyan R. G. Garbage crisis in Moscow and the Moscow region. Scientific production and cultural and educational journal "Quality and life", 2018, - no. 4, - Pp. 71-77.
10. The world in which we live, ecology / "Ecological genocide in Moscow" from 13.03.2019 [Electronic resource] access Mode: <https://msk.kprf.ru/2019/03/13/109812/> (accessed: 17.03.2020).

Государственные гарантии защиты прав и законных интересов участников долевого строительства

State guarantees for the protection of rights and legal interests of participants of share-building



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
petrina2007@mail.ru

Аннотация.

В последние годы особенно остро стоит вопрос «обманутых дольщиков». Граждане, вложившие денежные средства в строительство жилья, не получили квартиры и не вернули денежные средства. В статье рассмотрен механизм государственной поддержки участников долевого строительства, разработанный на основе сформированной нормативно-правовой базы. Отмечается необходимость в усилении контрольно-надзорной деятельности и дальнейшей проработки механизма государственных гарантий защиты прав и интересов участников долевого строительства.

Ключевые слова.

Долевое строительство, государственные гарантии.

Annotation.

In recent years, the issue of “deceived equity holders” has been particularly acute. Citizens who invested in housing did not receive an apartment and did not return the funds. The article discusses the mechanism of state support for participants in shared construction, developed based on the formed regulatory framework. The need to strengthen control and oversight activities and further elaboration of the mechanism of state guarantees for protecting the rights and interests of participants in shared construction.

Keywords.

Shared construction, state guarantees.

Важнейшим направлением Стратегии развития жилищной сферы Российской Федерации на период до 2025 года является повышение качества жизни российских граждан, чем и обусловлен вектор дальнейшего развития жилищной сферы как по объему, так и по качеству жилья и жилой среды. С 2010 года ежегодный ввод жилья держится на уровне 80 млн. кв. м. Из общего объема ввода индустриального жилья более 80 процентов занимает строительство с привлечением средств граждан по договору долевого участия. Широкое распространение долевое строительство получило в период развития рыночной экономики и с введением новой формы привлечения денежных средств в строительную отрасль был сформирован договор долевого участия граждан (ДДУ). Данная форма отношений имела ряд преимуществ для каждой из сторон договора. Участники договора долевого строительства предпочитали участвовать в подобных отношениях по следующим причинам: имелась возможность оплаты за жилье в рассрочку; стоимость объектов долевого строительства, обычно, значительно меньше не только рыночной стоимости готового, но даже и «вторичного» жилья, а также была возможность индивидуальной планировки жилья с учетом интересов самого участника долевого строительства. Многие застройщики придавали преимущественное значение долевого строительству из-за возможности привлечения денежных средств граждан на строительство жилья без уплаты процентов.

Последнее десятилетие в России наблюдаются стабильно высокие темпы роста жилищного строительства и в рамках исполнения государственных и муниципальных контрактов, и по инициативе конкретных организаций-застройщиков. [6] Зачастую возведение многоквартирных домов сопровождается нарушениями требований действующего законодательства. Большое количество избыточных и непрозрачных процедур, отсутствие нормативно-правовой базы стали серьезным барьером в строительном секторе экономики.

Этот период характеризуется появлением такого термина как «обманутые дольщики» – лица, пострадавшие от недобросовестных застройщиков, а часто мошеннических их действий при продаже квартир на начальных и последующих этапах строительства.

Участившиеся случаи нарушений прав участников системы долевого строитель-

ства не могли остаться без внимания законодателя и правоприменителя. В последнее время проблемы организации долевого строительства, а также контроля и надзора в данной области, трактовки и применения договорных условий между участниками строительства и застройщиком нашли достаточное отражение в нормативных и правовых документах федеральных органов.

В 2005 году вступил в силу закон N 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».[1] Закон призван защитить покупателей от двойной продажи жилья, договоры между строительной компанией и покупателем стали регистрировать в Росреестре. Но, как показала практика, Закон в полной мере не смог защитить покупателей жилья от недобросовестных действий застройщика, к примеру, таких, как полупокупные или вовсе нелегальные схемы продажи жилья, а также фиктивное либо преднамеренное банкротство застройщиков, несмотря на то, что на территории каждого субъекта Российской Федерации уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ осуществляется государственный контроль и надзор в области долевого строительства.

За последние три года был принят пакет документов, направленный на оптимизацию государственного контроля в области долевого строительства и защиту обманутых дольщиков.

В целях повышения гарантий защиты прав и законных интересов участников долевого строительства в соответствии с Федеральным законом от 29 июля 2017 года №218-ФЗ создан «Фонд защиты прав граждан – участников долевого строительства», в функции которого входит формирование компенсационного фонда за счет обязательных взносов застройщиков, привлекающих денежные средства участников долевого строительства.[2] Фонд получает отчисления от девелоперов в размере 1,2% от стоимости каждого договора о долевом участии в строительстве. Из этих средств формируется компенсационный фонд, который позволит или достроить жилой объект в случае банкротства строительной компании или вернуть деньги гражданам. От московских застройщиков в Фонд защиты прав дольщиков за 2017-2019 гг. поступило 15 млрд. руб. Следует отметить, что сумма платежей в страховые компании

снижается: в 2018 году столичные застройщики перечислили в страховые компании около 4 млрд. руб., в 2019-м - около 2 млрд. руб., в 2020-м планируется к поступлению 1 млрд. руб.

Постановлением Правительства РФ от 11 июня 2018г. №673 определены правила расчета собственных средств застройщика, имеющего право на привлечение денежных средств граждан для строительства многоквартирных домов. [3]

Федеральным законом от 1 июля 2018 года № 175-ФЗ внесены поправки в закон «Об участии в долевом строительстве», согласно которых, продажа квартир в строящихся домах возможна только с банковским сопровождением сделок, что позволит усилить защиту дольщиков и гарантировать им сохранение денежных средств. Изменения коснутся механизма взаиморасчетов: дольщики размещают средства на специализированные банковские счета, а контроль за расходованием средств, предназначенных на строительство объектов осуществляет банк, т.е. принятые поправки направлены на переход от прямой продажи жилья к использованию эскроу-счетов или от долевого к проектному финансированию. [7] Правительством был определен переходный период с 01.07.2018 г. по 30.06.2019 г. С 01.07.2019 г. эскроу-счета при строительстве жилья становятся обязательными.

Счет эскроу – это специальный счет для безопасного проведения расчетов между покупателем и продавцом. Основной целью введения эскроу-счетов является защита дольщиков. Данный счет позволяет не только учитывать, но и блокировать денежные средства, если для этого есть основания, например, строящийся дом не введен в эксплуатацию. И если у застройщика возникнут проблемы с завершением строительства дома, покупатель всегда может рассчитывать на возврат денежных средств.

Новый механизм стимулирует застройщиков сдавать объекты в срок, так как весь период строительства компании для своего финансового обеспечения используют кредиты. Постановлением Правительства РФ от 18.06.2018 г. № 697 утвержден перечень банков, которым дано право открывать эскроу-счета для финансирования долевого строительства.[4]

Анализируя современное состояние рынка долевого строительства в городе Москве, можно говорить о росте объемов ввода жилья. По итогам 2019 года в столице

было сдано почти 5 млн. кв. м жилой недвижимости. Рост объемов ввода также связан с поправками в закон о долевом строительстве. Застройщики стремились оперативно завершить объекты по старым правилам. С привлечением средств граждан в Москве идет строительство 543 объектов, из них по договору долевого участия – 527, в рамках жилищно-строительных кооперативов – 16. Управление Росреестра в Москве зарегистрировало более 100,6 тыс. договоров долевого участия, в строительство привлечено от населения около 1 трлн рублей. Застройщики столицы планируют и дальше активно привлекать средства граждан в долевое строительство. Частные лица являются главными инвесторами строительства жилой недвижимости – в 2020 году ожидается дополнительный рост инвестиций в жилищное строительство в размере до 150 млрд рублей.

Росреестром фиксируется дальнейший рост объемов ипотечного кредитования по договорам долевого участия: в 2018 году – 15 тысяч договоров, в 2019 – 26 тысяч. На увеличение объемов кредитования повлияла программа льготной ипотеки для многодетных семей.

Правительство сегодня изменило условия признания объекта проблемным: если обязательства по ДДУ не исполнены более 6 месяцев, объект считается проблемным, ранее этот срок составлял 9 месяцев. Объект могут включить в перечень проблемных, если его строительство ведется с нарушением требования градостроительного плана земельного участка, проектной документации, разрешения на строительство и, если у юридических и физических лиц оформлены права собственности на долю в нем. Кроме того, объект могут отнести к проблемным, если страховые выплаты по ДДУ не осуществляются в связи с введением процедуры банкротства в отношении страховой или кредитной организации.

В январе 2020 года Минстроем РФ были утверждены критерии отнесения граждан к пострадавшим, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права были нарушены. Это позволяет определить масштаб бедствий и сформировать алгоритм действий в отношении обманутых дольщиков.

На оптимизацию работы строительной отрасли повлияло создание автоматизированной системы, которая позволяет принимать отчетность застройщиков в электронном виде. Кроме того, идет активный

обмен опытом по созданию автоматизированной обработки данных застройщиков с Агентством ипотечного жилищного кредитования, которое разработало единую информационную систему жилищного строительства. Несмотря на увеличение числа юридических лиц, которые будут возводить объекты с привлечением средств граждан, информационные системы позволяют сделать их деятельность прозрачной и открытой.

В настоящее время в Москве насчитывается 33 проблемных объекта. Правительство Москвы приняло решение об оказании помощи обманутым дольщикам, это стало возможным после внесения поправок в законодательство о долевом строительстве и банкротстве. Недобросовестные инвесторы будут признаны недееспособными в области строительства, и недостроенные жилые комплексы передадут городской организации, которая выступит в роли нового застройщика. Все объекты можно разделить на три группы:

- дома и жилые комплексы, по которым решения в пользу дольщиков уже приняты (9 объектов);
- достраиваемые объекты. Дома и жилые комплексы, для завершения строительства которых город привлек новых застройщиков (14 объектов);
- проблемные объекты. Городские власти продолжают поиск новых инвесторов-застройщиков, продолжается сбор информации и документов для оформления банкротства, после чего строительство возобновится (10 объектов).

Стоит отметить что, благодаря работе Правительства Москвы и Комплекса градостроительной политики и строительства с 2011 года 11 тысяч обманутых дольщиков получили свои квартиры.

Как и на всей территории РФ в Москве деятельность застройщиков при строительстве объектов с привлечением денежных средств граждан подпадает под государственный контроль. В Москве функции по контролю и надзору выполняет Комитет города Москвы по обеспечению реализации инвестиционных проектов в строительстве и контролю в области долевого строительства (ППМ от 26.04.2011 № 157-ПП).[5] За 9 месяцев 2019 года Москомстройинвестом проведено 210 проверок соблюдения застройщиками законодательства о долевом строительстве (56 плановых выездных проверок, 118 внеплановых документарных, 36 совместных проверок с прокуратурой

города Москвы и правоохранительными органами). По результатам проверочных мероприятий застройщики привлечены к административной ответственности по 529 эпизодам на общую сумму штрафов в размере 48,2 млн. рублей.

Таким образом, можно говорить о том, что на данный момент как на федеральном, так и на региональных уровнях проделана огромная работа по защите прав и законных интересов участников долевого строительства. При этом существуют проблемные аспекты, которые необходимо решать для оптимизации организации долевого строительства.

Необходимо установить требования к застройщикам с целью противодействия перекалывания ответственности за выполнение обязательств по строительству жилого дома с организации, которая реально управляет девелоперским проектом на подставное юридическое лицо. Сегодня необходимо установить требования по обеспечению целевого использования денежных средств. Актуализировать перечень направлений целевого использования средств. Включить в перечень целевого использования средств строительство объектов дорожной инфраструктуры, если такие объекты предусмотрены проектом планировки территории; строительство социальных объектов; строительство магистральных сетей и сооружений, если это необходимо для последующего подключения к ним многоквартирных домов, иных объектов недвижимости, для строительства которых привлекаются деньги участников долевого строительства; возмещение затрат на строительство всех объектов, выполнение всех мероприятий, предусмотренных полученными застройщиком ТУ на подключение к инженерным сетям; расходы застройщика на содержание собственного аппарата (офис, сотрудники, обслуживание кредитов), установив при этом для застройщиков по аналогии со страховыми компаниями норматив расходования средств, полученных от участников долевого строительства, на эти цели (например, не более 10%); арендные платежи или периодические платежи, направленные на выкуп земельного участка, на котором ведется строительство. Установить ответственность за нецелевое использование средств. Обеспечить формирование публичного реестра застройщиков, имеющих право привлекать средства граждан, а также объектов, в отношении которых осуществляется привле-

чение средств граждан, либо обеспечить контроль целевого использования средств дольщиков, пайщиков ЖСК заключением договора Банковского сопровождения. Ре-

ализация предложенных требований будет способствовать созданию эффективного механизма гарантий прав граждан – участников долевого строительства.

Литература:

1. Федеральный закон от 30 декабря 2004 г. N 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51038/ (дата обращения: 14.05.2020г.)
2. Федеральный закон от 29.07.2017 N 218-ФЗ «О публично-правовой компании по защите прав граждан – участников долевого строительства при несостоятельности (банкротстве) застройщиков и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (последняя редакция) – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221171/ (дата обращения: 14.05.2020г.)
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 июня 2018 г. № 673 «Об утверждении Правил расчета собственных средств застройщика, имеющего право на привлечение денежных средств граждан и юридических лиц для строительства (создания) многоквартирных домов на основании договора участия в долевом строительстве в соответствии с Федеральным законом «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300086/ (дата обращения: 14.05.2020г.)
4. Постановление Правительства РФ от 18.06.2018 № 697 «Об утверждении критериев (требований), которым в соответствии с Федеральным законом «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» должны соответствовать уполномоченные банки и банки, которые имеют право на открытие счетов эскроу для расчетов по договорам участия в долевом строительстве» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_301230/ (дата обращения: 14.05.2020г.)
5. Постановление Правительства города Москвы от 26.04.2011 № 157-ПП «Об утверждении Положения о Комитете города Москвы по обеспечению реализации инвестиционных проектов в строительстве и контролю в области долевого строительства» – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/10248220/> (дата обращения: 14.05.2020г.)
6. Гудименко Г.В., Зотов В.Б., Ибяттов Ф.М. Стратегическое партнерство государства и крупного бизнеса в целях реализации значимых государственных проектов // Вестник университета. 2018. № 12. С. 23-27.
7. Петрина О.А., Стадолин М.Е. Правовые и организационные основы проектного управления в секторе государственного управления // Муниципальная академия. 2020. № 1. С. 20-25.

Literature:

1. Federal Law of December 30, 2004 N 214-ФЗ "On participation in shared construction of apartment buildings and other real estate and on amendments to some legislative acts of the Russian Federation" – [Electronic resource]. - Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51038/ (accessed date: 05/14/2020)
2. Federal Law of July 29, 2017 N 218-ФЗ "On a Public Law Company for the Protection of the Rights of Citizens - Participants in Shared Construction in the Insolvency (Bankruptcy) of Developers and for Amending Certain Legislative Acts of the Russian Federation" (latest edition) - [Electronic resource]. - Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221171/ (accessed date: 05/14/2020)
3. Decree of the Government of the Russian Federation dated June 11, 2018 No. 673 "On approval of the Rules for calculating the own funds of a developer entitled to raise funds from citizens and legal entities for the construction (creation) of apartment buildings on the basis of an agreement on participation in shared construction in accordance with The Federal Law "On participation in shared construction of apartment buildings and other real estate and on amendments to some legislative acts of the Russian Federation" - [Electronic resource]. - Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_300086/ (accessed date: 05/14/2020)
4. Decree of the Government of the Russian Federation of June 18, 2018 No. 697 "On approval of the criteria (requirements), which, in accordance with the Federal Law "On participation in shared construction of apartment buildings and other real estate and on amendments to some legislative acts of the Russian Federation", must comply authorized banks and banks that are entitled to open escrow accounts for settlements under participation contracts in shared construction" – [Electronic resource]. - Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_301230/ (date of appeal) me: 05/14/2020)
5. Decree of the Government of the city of Moscow dated April 26, 2011 No. 157-PP "On approval of the Regulation on the Committee of the city of Moscow to ensure the implementation of investment projects in construction and control in the field of shared construction" – [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.mos.ru/authority/documents/doc/10248220/> (date of access: 05/14/2020)
6. Gudimenko G.V., Zotov V.B., Ibyatov F.M. Strategic partnership of the state and large business in order to implement significant state projects // University Bulletin. 2018. No. 12. P. 23-27.
7. Petrina O.A., Stadolina M.E. Legal and organizational basis of project management in the public administration sector // Municipal Academy. 2020. No. 1. S. 20-25.

Правоприменительная практика регулирования трудовых отношений в сфере строительства (на примере Московской области)

Law enforcement practice of regulating labor relations in the construction sector (on the example of the Moscow region)



Титор Светлана Евгеньевна
к.ю.н., доцент кафедры частного права
ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
setitor@mail.ru

Titor Svetlana Evgenyevna
Ph. D., associate Professor of the Department of private law
FSBEI "Moscow State University of management",
setitor@mail.ru

Аннотация.

Регулирование трудовых отношений характеризуется общностью и дифференцированностью. Строительная отрасль не исключение: здесь есть свои особенности труда, которые необходимо учитывать при оформлении трудовых отношений. Целью настоящего исследования является – выявить эти особенности. Таких особенностей много, задачей этого исследование является изучить судебную практику отличия трудовых отношений от гражданско-правовых в сфере строительства, некоторые особенности условий трудового договора: трудовой функции, оплаты труда, характера и срока работы. По результатам исследования предложены правовые инструменты регулирования трудовых отношений в строительной сфере.

Ключевые слова.

Трудовая функция, срок трудового договора, характер работы, система оплаты труда, сдельная оплата труда.

Annotation.

Regulation of labor relations is characterized by generality and differentiation. The construction industry is no exception: it has its own labor characteristics that must be taken into account when registering labor relations. The purpose of this study is to identify these features. There are many such features. the purpose of this study is to study the judicial practice of differences between labor relations and civil law in the construction sector, some features of the terms of the labor contract: labor function, remuneration, nature and duration of work. According to the results of the research, legal instruments for regulating labor relations in the construction sector are proposed.

Keywords.

Labor function, the term of the labor contract, the nature of work, the system of remuneration, piecework.

По данным Росстата в строительной отрасли занято более 8% трудовых ресурсов Российской Федерации. Среднегодовая численность работников строительства составляет 5,5 млн. чел. [1]. В Московской области в строительной сфере трудится около 46,0 тыс. чел. В основном это сфера частного бизнеса (93 %) [2], что обуславливает большое количество нарушений трудового законодательства в этой сфере. Развитая и сбалансированная строительная сфера позволит повысить благосостояние как отдельных регионов, так и в целом России [3]. Специфика работы позволяет выделить особенности их труда, которые следует учитывать и максимально использовать для снижения социальных рисков.

Наиболее распространенное нарушение трудового законодательства в сфере строительства – это заключение договора гражданско-правового характера вместо трудового, там, где имеют место трудовые отношения, или трудовой договор не заключается совсем.

Последнее время, с учетом статьи 19.1 Трудового кодекса Российской Федерации [4], судебная практика складывается в пользу работника: суды признают наличие трудовых отношений и обязывают работодателя заключить трудовой договор.

С работниками ООО «Контакт» Баженовым и Соболевым не был заключен трудовой договор. За защитой своих трудовых прав они обратились с иском об установлении факта трудовых отношений. Истцы указали, что были допущены фактически к работе к ответчику в качестве специалиста по охране труда и инженера производственных работ соответственно. Истцы обосновали свои требования тем, что они фактически были допущены к трудовой деятельности, с ними сложились трудовые отношения. В доказательство они представили: приказ о назначении Соболева ответственным за выполнение строительно-монтажных работ на объекте ответчика и материально ответственным за материальные ценности на этом объекте; приказ о назначении Баженова ответственным за обеспечение мер безопасности и охраны труда на этом строительном объекте. Баженовым и Соболевым представлены пропуски и удостоверения для прохода на закрытую территорию биологических

очистных сооружений филиала *** для выполнения электромонтажных работ.

Суды первой и апелляционной инстанции истцам отказали в удовлетворении исковых требований, ссылаясь на то, что истцы не предоставили доказательств, подтверждающих факт заключения трудового договора и приказ о приеме на работу.

Верховный суд Российской Федерации отменил решения нижестоящих инстанций и направил дело на новое рассмотрение в новом составе суда. Суд указал, что выводы судов об отсутствии трудовых отношений, основанные на отсутствии документального подтверждения оформления трудовых отношений (трудового договора, приказа о приеме на работу и т.д.), являются несостоятельными, поскольку такая ситуация скорее свидетельствует о нарушениях законодательства, допущенных ответчиком. Суд обратил внимание на то, что по смыслу норм трудового законодательства наличие трудовых отношений презюмируется, трудовой договор считается заключенным с момента фактического допуска до работы с ведома или по поручению работодателя. Кроме того, признавая работника слабой стороной трудовых отношений, в гражданском процессе доказательства отсутствия трудовых отношений должен представлять ответчик, неправомерно требовать обратного [5].

Верховный суд Российской Федерации (определение от 23 сентября 2019 г. № 19-КГ19-14) [6] признал трудовыми отношения, возникшие между Истцом и Ответчиком-строительной организацией при исполнении Истцом кровельных работ на двух строительных объектах. Ответчик имел договорные отношения подряда на ремонт кровли двух объектов: архива и детского садика. Истец работал на этих объектах кровельщиком. При этом организацию всех работ на себя взял Ответчик-строительная организация. Несмотря на то, что отношения между Истцом и ответчиком не были оформлены трудовые отношения трудовым договором, суд признал наличие трудовых отношений. При этом суд, ссылаясь на статью 19.1 Трудового кодекса Российской Федерации, указал, что все неустранимые сомнения должны толковаться в пользу трудовых отношений.

Трудовые отношения в сфере строительства, как правило, имеют срочный характер. Это обусловлено тем, что набор

сотрудников (строительных бригад) осуществляется под какой-то конкретный объект строительства.

Срочные трудовые договоры могут быть заключены только при наличии соответствующих, установленных законом обстоятельств для срочности. Необоснованно заключенный срочный трудовой договор может быть признан бессрочным. В срочном трудовом договоре по этой причине, кроме самого срока, должны быть указаны причины срочности.

Статьей 59 частью 1 Трудового кодекса Российской Федерации [4] предусмотрено, что срочные трудовые договоры могут быть заключены в тех случаях, когда работа носит срочный характер, соответственно заключение трудового договора на неопределенный срок становится невозможным. Срочный трудовой договор может быть заключен для выполнения заведомо срочной работы.

Судебная практика исходит из того, что факты многократного заключения срочных трудовых договоров на выполнение одной и той же работы, трудовой функции, при определенных обстоятельствах могут стать основанием для признания таких трудовых отношений бессрочными (Постановление Пленума Верховного суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2) [7].

Эта норма актуальна для строительных организаций. Поскольку строительная организация имеет основной вид деятельности – строительство, соответственно, договоров на их выполнение может быть много. Строительная функция имеет штатный системный постоянный характер. При наличии такого характера работы, говорить о возможности заключения срочного трудового договора не приходится.

Если по окончании срока трудового договора работник продолжил трудиться, и ни одна из сторон не заявила о прекращении трудовых отношений, трудовой договор пролонгируется на неопределенный срок.

Федеральная служба по труду и занятости (далее – Роструд) разъяснила [7], что возможно продлить срок трудового договора дополнительным соглашением, но при условии, что сохранится (не изменится) основание для заключения срочного договора, а также общий срок не превышает 5 лет.

Эта особенность актуальна для строительной отрасли. Так, если изначально, определение срока трудового договора было неверным, или строительство по независящим причинам затянулось, то появляется необходимость продления срока трудового договора. В данном случае, согласно сложившейся судебной практики, это становится возможным, поскольку причины (основание) срочности будут едины: строительство одного и того же объекта по тому же договору.

В строительной отрасли актуально применять трудовую функцию в форме «конкретного вида поручаемой работнику работы». На практике имеет место недопонимание ее сущности. Между тем, конкретный вид поручаемой работнику работы представляет собой процедурную субстанцию, не увязанную с конкретным наименованием должности в привычном ее смысле. Это такая работа, которая определяется не должностью, а видом, т.е. процессом, объемом.

Как правило, работники на стройке могут привлекаться к разным работам: штукатурным, малярным и другим. Принять работника по одной трудовой функции, например, «маляр» или «штукатур», бывает невозможно. В этих ситуациях, актуально использовать в качестве трудовой функции – конкретный вид поручаемой работником работы. В «конкретный вид работы» работодатель может включить совершенно разные объемы работы, по разным трудовым функциям.

Предмет трудового договора следует определить следующим образом: «работник принимается на работу для выполнения конкретного вида работы: .. излагается объем работы...». Для срочного трудового договора имеет смысл определить конкретный объем выполняемый в соответствии с этим договором работы.

Конкретный объем выполняемой работы (вид) можно указать разделе трудового договора «обязанности работника», или оформить отдельным приложением к трудовому договору в виде «технического задания», аналогично как это оформляется в гражданско-правовом договоре.

В техническом задании следует определить вид или объем работы, сроки выполнения, расценки оплаты труда и другие условия. Имеет смысл оговорить в трудовом договоре не просто вид работы, но и, воз-

можно, план, поэтапные сроки, возможно, какие-то промежуточные результаты и т.д.

Поскольку конкретный вид поручаемой работнику работы характеризуется временным характером, то разумно заключать срочный трудовой договор. Действующее законодательство вполне позволяет это сделать, причиной срочности будет: «на время выполнения временных (до двух месяцев) работ» или «для проведения работ, связанных с заведомо временным (до одного года) расширением производства или объема оказываемых услуг».

Конкретный вид поручаемой работнику работы, обозначенный в трудовом договоре как предмет, требует и особой оплаты.

Средняя заработная плата работников строительной сферы Московской области на январь 2020 г. составляет около 56,0 тыс. руб. В Московской области имеется тенденция снижения доли заработной платы в составе себестоимости произведенных строительных работ. В 2005 году доля заработной платы в общем объеме затрат составляла 16,5 %, а к 2019 г. она снизилась до 12,0 % [2]. Возможно, это связано и с проблемами системы оплаты труда в строительной сфере.

Оплата труда по трудовому договору для выполнения конкретного вида поручаемой работнику работы имеет свои особенности. Поскольку работа по данному трудовому договору имеет определенный объем, то, совершенно, очевидно, оплата труда по такому договору будет сдельной, т.е. зависит от объема выполняемых услуг. Соответственно, должны быть определены сдельные расценки на проведенные работы.

Сдельная работа должна оформляться соответствующим актом. Рекомендуется для этого использовать унифицированную форму № Т-73 «Акт о приеме работ, выполненных по срочному трудовому договору, заключенному на время выполнения определенных работ», утвержденную постановлением Госкомстата России от 05.01.2004 № 1 [9].

Строительные работы конкретизированы определенным объемом, видом, сроком. Исполнение этой работы не всегда можно нормировать, разделить на этапы по полмесяца, чтобы по завершении каждого этапа оформить акт выполненных работ и оплатить их. В большинстве своем

результат строительных работ ожидается в более поздние сроки: от месяца и более. Стоимость проведенных строительных работ в данном случае, как правило, определяется единой, итоговой суммой. Эту сумму сложно разделить на поэтапную оплату каждые полмесяца.

При оплате труда конкретного вида работы (строительной работы), полагаем, следует использовать сдельную, так называемую, аккордную систему оплаты труда.

При аккордной системе оплаты труда размер оплаты труда устанавливается на весь объем работы, а не на отдельную операцию, единицу труда. Расчет с работниками производится, как правило, после выполнения всех работ.

Однако, сроки выполнения работы могут быть более одного месяца. При этом, закон требует осуществлять оплату труда работнику каждые полмесяца. В данном случае наступает правовая коллизия. Заработная плата выплачивается в зависимости от количества и качества выполняемой работы. С одной стороны, необходимо соблюдать закон о сроках выплаты заработной платы. С другой стороны, практической возможности в этом нет, поскольку фактически работа еще не выполнена, ее качество оценить невозможно.

Выходов из этой коллизии два:

Во-первых, факт выполнения работы, выполненной по срочному трудовому договору, заключенному на определенный объем работы, при сдельной оплате труда подтверждается актом приема работы.

Этот акт является основанием для начисления заработной платы. Если работник в первую половину месяца выполнил какой то объем работы, но оценить ее качество и количество невозможно, то фактически и оснований для оплаты не имеется: необходимо оформить так называемый «нулевой» акт. Оплата труда при этом не будет осуществляться.

Возможность не выплаты заработной платы при невыполнении норм труда, трудовых (должностных) обязанностей регламентируется статьей 155 Трудового кодекса Российской Федерации. Но буквально норма регламентирует такую возможность при наличии вины работника в невыполнении норм труда. Вряд ли этично говорить о «вине» работника, который выполнил какую-то работу, но по своему

объему и характеру на данном этапе она не может быть оценена и оплачена. Например, лепщик-реставратор осуществляет реставрацию скульптурных стен. Этот процесс не быстрый, может занять по времени и больше месяца. Частично качество этой работы оценить невозможно, соответственно оплачивать по сути нечего. Но и обвинить работника в невыполнении этой работы юридически не возможно, но этически не справедливо.

Второй выход заключается в соблюдении конституционной гарантии: месячная заработная плата работника, полностью выполнившего норму труда и отработавшего норму времени, не может быть ниже минимального размера, установленного федеральным законом. Юридически работники-строители имеют право на оплату труда, хотя бы в размере не менее минимального размера оплаты труда. Тем не менее, вновь возникает правовая коллизия. Минимальный размер оплаты труда выплачивается при полном выполнении нормы труда (трудовых обязанностей). В нашей ситуации, поскольку строительные работы пока не завершено, говорить о выполнении трудовых обязанностей преждевременно. А заработная плата за первую половину месяца и заработная плата за вторую половину месяца начисляются с учетом фактически отработанного времени, качества и количества выполненной работы.

Гражданское законодательство при расчетах по договорным обязательствам говорит о понятии «аванс», или предварительная оплата. Аванс в гражданском законодательстве не увязывается с фактическим выполнением работы, в то время, как все выплаты заработной платы в трудовом законодательстве завязаны с фактическим выполнением работы.

В нашем случае, при выполнении конкретного вида поручаемой работнику работы в течение длительного времени, актуально рассмотреть понятие «аванса» и в трудовом законодательстве.

Выплата аванса (предварительной оплаты) в трудовых отношениях интересна при следующих совокупных обстоятельствах:

- при выполнении работником конкретного вида поручаемой работы (ненормированной);
- при сдельной (аккордной) оплате труда;

- когда процесс выполняемой работы занимает большие временные рамки, чем полмесяца;

- когда невозможно оценить качество или количество выполненного объема труда за полмесяца в целях начисления заработной платы за указанный период.

Поскольку аванс является предварительной оплатой, это обстоятельство предоставит работодателю право, в случае невыполнения работы, взыскать с работника выплаченные суммы в полном объеме. Это право работодателя предусмотрено статьей 137 Трудового кодекса Российской Федерации.

Однако, понятие аванса трудовым законодательством не предусмотрено. Изучив проблему, следует сделать вывод, что при определенных условиях труда, выплата аванса, т.е. предварительной оплаты, в трудовом законодательстве возможна. Но следует внести соответствующие изменения в действующее законодательство.

Еще одна особенность условий труда в строительстве содержится в характере работы: подвижной характер. Подвижной характер работы – это условия труда с частым перемещением организации или работника, оторванностью его от постоянного места работы.

Такой характер работы актуален для строительных бригад, которые с определенной периодичностью после окончания строительства на одной площадке перемещаются на другую. Подвижной характер работы следует предусматривать в трудовых договорах с теми работниками, которые приняты на работу на неопределенный срок. В этих случаях сложно определить в трудовом договоре условие труда – место работы, поскольку единого места работы (т.е. адрес, куда должен работник приходить на работу) у работника не будет. В этой ситуации необходимо в качестве места работы указывать основной адрес места нахождения работодателя, а также предусматривать в качестве места работы «и другие территориальные площадки».

Если работник строительных бригад принимается на работу на определенный срок под какой-то конкретный строительный объект, то его труд не будет носить подвижной характер, а место работы работника будет определено по адресу, где фактически осуществляется строительство.

Литература:

1. Строительный сектор: обзор сектора. [Электронный источник] URI: http://nostroy.ru/department/folder_obrazovanie/sovet-po-professionalnym-kvalifikatsiyam/provedenie/2017%2010%2012%200Б30Р%20СЕКТОРА.pdf. (дата обращения: 13.04.2020).
2. Рынок труда и занятость населения: данные Управления Федеральной службы государственной статистики по г. Москве и Московской области. [Электронный источник] URI: <https://mosstat.gks.ru/folder/64507>. (дата обращения: 13.04.2020).
3. «Умный город»: методология построения системы. Зотов В.Б. Муниципальная академия. 2019. № 3. С. 3-11.
4. Трудовой кодекс Российской Федерации [Электронный источник] // Консультант плюс. URI: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 13.04.2020).
5. Определение Верховного суда Российской Федерации от 18 февраля 2019 г. N 8-КГ18-9 [Электронный источник] // Консультант плюс. URI: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 13.04.2020).
6. Определение Верховного суда Российской Федерации от 23 сентября 2019 г. № 19-КГ19-14 [Электронный источник] // Консультант плюс. URI: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 13.04.2020).
7. Пленум Верховного Суда Российской Федерации в постановлении от 17 марта 2004 № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» [Электронный источник] // Консультант плюс. URI: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 13.04.2020).
8. Доклад с руководством по соблюдению обязательных требований, дающих разъяснение, какое поведение является правомерным, а также разъяснение новых требований нормативных правовых актов за III квартала 2018 года. Перечень нормативных правовых актов или их отдельных частей, содержащих обязательные требования. Руководство по соблюдению обязательных требований, утвержденный Рострудом [Электронный источник] // Консультант плюс. URI: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 13.04.2020).
9. Постановление Госкомстата России от 05.01.2004 № 1 «Об утверждении унифицированных форм первичной учетной документации по учету труда и его оплаты» [Электронный источник] // Консультант плюс. URI: <http://www.consultant.ru>. (дата обращения: 13.04.2020).

Literature:

1. Construction sector: overview of the sector. [Electronic source] URI: http://nostroy.ru/department/folder_obrazovanie/sovet-po-professionalnym-kvalifikatsiyam/provedenie/2017%2010%2012%200Б30Р%20СЕКТОРА.pdf. (accessed: 13.04.2020).
2. labor Market and employment: data from the Federal state statistics service for Moscow and the Moscow region. [Electronic source] URI: <https://mosstat.gks.ru/folder/64507>. (accessed: 13.04.2020).
3. "Smart city": methodology for building the system. Zotov V. B. Municipal Academy. 2019. no. 3. P. 3-11.
4. The labour code of the Russian Federation [Electronic source] // Consultant plus. URI: <http://www.consultant.ru>. (accessed: 13.04.2020).
5. Definition of the Supreme court of the Russian Federation of February 18, 2019 N 8-KG18-9 [Electronic source] // Consultant plus. URI: <http://www.consultant.ru>. (accessed: 13.04.2020).
6. Ruling of the Supreme court of the Russian Federation No. 19-KG19-14 of September 23, 2019 [Electronic source] // Consultant plus. URI: <http://www.consultant.ru>. (accessed: 13.04.2020).
7. Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation in the resolution of March 17, 2004 No. 2 "on the application by the courts of the Russian Federation of the Labor code of the Russian Federation" [Electronic source] // Consultant plus. URI: <http://www.consultant.ru>. (accessed: 13.04.2020).
8. Report with guidance on compliance with mandatory requirements, explaining what behavior is lawful, as well as an explanation of new requirements of regulatory legal acts for the third quarter of 2018. A list of normative legal acts or their separate parts containing mandatory requirements. Guidelines for compliance with mandatory requirements approved by Rosstrud [Electronic source] // Consultant plus. URI: <http://www.consultant.ru>. (accessed: 13.04.2020).
9. Resolution of the state statistics Committee of Russia of 05.01.2004 No. 1 "on approval of unified forms of primary accounting documentation for accounting of labor and its payment" [Electronic source] // Consultant plus. URI: <http://www.consultant.ru>. (accessed: 13.04.2020).

Зарубежный опыт противодействия коррупции в государственном и муниципальном управлении

Foreign experience against corruption in state and municipal governance



Семкин Никита Михайлович
Магистрант Государственного университета управления
Бухгалтер ООО «Мирэй групп»
semkinikita@mail.ru

Semkin Nikita Mikhailovich
Graduate student of the State University of Management
Accountant of Miray group
semkinikita@mail.ru



Стадолин Михаил Евгеньевич
Руководитель, к.э.н., доцент кафедры государственного
и муниципального управления Государственного
университета управления

Stadolin Mikhail Evgenievich
Head, Ph.D., Associate Professor, Department of State and
Municipal Management, State University of Management

Аннотация.

Коррупция представляет угрозу всему мировому сообществу. Антикоррупционная политика каждой страны строится исходя из исторического, а иногда и религиозного развития. Противодействие коррупции проходит во всех странах, учитывая их особенности и направления. Обобщение международного опыта, поможет разработке более эффективной антикоррупционной стратегии в России и создании единой международной антикоррупционной стратегии.

Ключевые слова.

Коррупция, преступление, противодействие коррупции, антикоррупционные программы, антикоррупционная стратегия.

Annotation.

Corruption is a threat to the entire world community. The anti-corruption policy of each country is based on historical and sometimes religious development. The fight against corruption takes place in all countries, taking into account their characteristics and directions. Summarizing international experience will help develop a more effective anti-corruption strategy in Russia and create a unified international anti-corruption strategy.

Keywords.

Anti-corruption programs; anti-corruption strategy; corruption; the crime; anti-corruption.

Изучение Всеобщей истории государств показывает нам, что коррупция существует с древнейших времен, и она присуща всем государствам во все периоды их развития

В дошедших до нас документах Древних Вавилона («Кодекс Хаммурапи», 2200 г. до н.э.) и Египта («Эдикт Нармаба», 1200 г. до н.э.) содержится перечень мер по пресечению злоупотреблений со стороны слуг народа и судей, а также вымогательства незаконных материальных выгод у храмовых священников от слуг царя. Коррупция считалась негативным деянием всеми школами духовной мысли и религии [1]

Коррупция стала механизмом продажи власти на рынке властных услуг, одним из древнейших явлений в системе общественных отношений и связана с низкими качествами человеческой природы. [2]

Коррупция, являясь сложным антисоциальным явлением, обладая высочайшей приспособительной способностью, непрерывно видоизменяется, расширяется и совершенствуется, использует недостатки и пробелы в нормативно-правовых актах, государственном контроле, вторгается в политическую и экономическую сферы, деформируя экономику, нравственность, право, формируя в дальнейшем угрозы для будущего государства. Традиционно многие государства озабочены уровнем коррупции в своих странах: на протяжении последних 25 лет Международная неправительственная организация Transparency International (TI) регулярно представляет Индекс восприятия коррупции. [6]

Его формируют на основе мнения профессиональных экспертов, которые определяют уровень коррумпированности государственного сектора экономики. Опросов TI не проводит, а занимается систематизацией различных сторонних источников таких как: Всемирный экономический форум, Всемирный банк и другие результаты, которые оцениваются по единой бальной системе. Начиная с 2012 года была введена 100-бальная система, в результате чего страны стали ранжироваться в соответствии от 100 (самый высо-

кий уровень коррупции) до 100 (самый низкий уровень коррупции).

По итогам 2019 года, согласно индексу восприятия коррупции, подготовленному международной рейтинговой организацией Transparency International, Россия оказалась на 137-м месте из 180 ,принимавших участие в исследовании, хотя в 2018 году она была на 138 месте. [6] Это свидетельствует о том, что меры противодействия коррупции, разработанные на государственном уровне, оказались малоэффективными и ситуация с коррупцией не сильно улучшилась.

Страны, которые обладают большим успехом в ведении антикоррупционной политики, это, в первую очередь, Дания, Финляндия, Новая Зеландия, Сингапур, Швеция, Нидерланды, Канада, США, Германия, Великобритания, Австрия, Австралия, Израиль, Норвегия, Франция. Эти государства находятся в тридцатке мирового рейтинга восприятия коррупции по системе Transparency International, являясь наиболее благополучными в коррупционном отношении стран. Все уровни и системы государственного управления отслеживаются на факты коррупции во всех их формах и проявлениях. Борьба с коррупцией достаточно разнообразна: от создания действенного антикоррупционного законодательства, мониторинга тенденций коррупционной мировой деятельности до воспитания законопослушного поведения граждан. Не случайно именно эти страны являются самыми конкурентоспособными и при этом наименее коррумпированными в мире. Рассмотрим опыт некоторых из них:

1) Сингапур. Еще в 1952 году в стране было создано Бюро по расследованию случаев коррупции (СРИБ) Британской колониальной администрации, которое издало позже Акт о предотвращении коррупции (РСА), установивший подробную и четкую систему наказаний за взяточничество. Кроме того, были существенно расширены полномочия данного бюро. Самым действенным методом борьбы с коррупцией стала необходимость госслужащим предоставлять обоснование о по-

явлении денежных средств и иных активов, даже если их виновность не имеет прямых доказательств. Документ установил денежные штрафы за получение взяток эквивалентной суммой, а также запретил чиновникам принимать подарки.

В 1989 году приняли закон об изъятии имущества у коррупционеров. При этом Бюро гарантирует анонимность при расследовании всех обращений о фактах коррупции. Существенное влияние на снижение уровня коррупции в Сингапуре стало действие таких принципов, как прозрачность и подотчетность государственных органов, отсутствие административных барьеров, высокий уровень заработных плат в государственном секторе.

2) Канада. Коррупция и взяточничество (получение взяток, торговля имеющимся влиянием, поучение дополнительных услуг, обман правительства) приравниваются к государственной измене, считаясь самыми тяжелыми правонарушениями против власти. При этом и взятодатели, и взятополучатели понесут наказание на основе уголовной ответственности. [3]

В восьмидесятые годы был создан специальный государственный антикоррупционный комитет, в полномочия которого входит координация борьбы с коррупцией и разработка антикоррупционных документов.

В 1985 г. были приняты два кодекса. Один из них затрагивал этику государственных служащих, другой – вопросов урегулирования конфликта интересов на государственных должностях. Кроме того, они действуют в палате общин и в сенате. Осуществляется регулирование буквально всего: порядка работы со служебной информацией, получение подарков и иных материальных выгод. Кроме того, зачастую государственные служащие отчитываются о всех своих активах (долях в организациях, недвижимости, ценных бумагах, займах) в виде конфиденциального доклада, что является действенной формой предупреждения фактов коррупции. Также контролируются все иностранные вложения и счета.

3) Германия. В Германии разработан пакет нормативно-правовых документов, направленных на борьбу с коррупцией, к ним относятся:

- уголовный и уголовно-процессуальный кодексы;
- директива федерального правительства по борьбе с коррупцией в государственных органах управления;
- законы «О борьбе с коррупцией»;
- федеральный закон о дисциплинарном режиме государственной службы;
- «О дисциплинарном режиме государственной службы»;
- «Рекомендации по соблюдению кодекса антикоррупционного поведения». [4]

Постоянно увеличивается список коррупционных преступлений: получение взяток, обман правительства, торговля влиянием, получение дополнительных услуг, получение выгоды; взаимовыгодное ограничение конкуренции на торгах и конкурсах. Предпринимательская деятельность находится под запретом для служащих.

Суровые меры наказания предусматриваются за сокрытие доходов при декларировании, за корыстное использование чужих тайн, подделку документов, подлоги, незаконной предпринимательской деятельности, отмывании денег, полученных преступным путём.

Противодействие коррупционным отношениям осуществляется на основе следующих принципов:

- расширение конкурентоспособности и забота о государственном бюджете;
- мотивация для формирования высокой культуры бизнеса;
- запрет уволенным государственным служащим в течение пяти лет заниматься предпринимательской деятельностью;
- гласность;
- санкционированный контроль разговоров по телефону и переписок;
- обеспечение безопасности человека, сообщившего о факте коррупции.

4) Швеция долгое время была страной с очень высоким уровне коррупции. Руко-

водство страны разработало план стратегического развития и модернизации страны, включающий комплекс мер государственного регулирования и управления, через налоги, льготы и субсидии.

Зарплата государственных и муниципальных служащих в разы превышала зарплаты простых рабочих, в связи с чем органы власти Швеции установили высокие стандарты этики для чиновников и обеспечивали их исполнение. Был усилен контроль со стороны граждан за деятельностью чиновников, создана более открытая система государственного управления позволившая понимать, как работает государство, и независимая система правосудия.

Важное значение в борьбе с коррупцией в Швеции имеют общественное мнение и церковь. Окружающие прекрасно видят уровень благосостояния соседа и сопоставляют доходы и расходы, если заметят не соответствие доходов и расходов, то ему перестают доверять во всех смыслах и сферах: ведении предпринимательской деятельности, на государственной службе, любом деловом общении. Давление общества сделало коррупцию весьма редким явлением. Подобный результат не смогли бы принести только законодательные правки и уголовные санкции. На сегодняшний день Швеция одна из наименее коррумпированных стран мира.

5) Южная Корея. В 1999 году была принята антикоррупционная программа антикоррупционная программа «OPEN», которая позволила гражданам контролировать работу государственных служащих. Граждане могут в любое время рассмотреть статус их обращения в органы, к примеру, посмотреть статус рассмотрения документов по обращению документов, направленных через Интернет. [5]

Программа контролирует решение вопросов по направлениям наиболее вероятного проявления коррупции и дает возможность принять участие в этом процессе гражданам и выразить свой протест. Реализация программы проходила в несколько этапов.

Первый этап состоял в предложении мэра Сеула подробно написать всем жителям города, чем они не довольны. Мэр лично читал все письма, уделяя особое внимание на жалобы предприятий и предпринимателей, на необоснованное затягивания решения их вопросов. В контракт служащего мэрии был включен пункт об увольнении, при подозрении в коррупции.

Стабильное применение установленных принципов мэром, соблюдение всех правил позволило свести коррупцию к минимуму, в частности во взаимодействие государственных и муниципальных органов власти и субъектов предпринимательской деятельности. Антикоррупционная программа «OPEN» выступила эталоном отношения к государственным целям и задачам, выражающихся в интересах граждан и страны, государственных служащих в органах власти.

6) США. Борьба с коррупцией в органах государственной власти стала приоритетным направлением государственной политики государства начиная с XIX в. В 1962 году был рассмотрен вопрос о создании нормативно установленных правил поведения для членов палат конгресса и иных выборных должностных лиц.

Президент США Л. Джонсон в 1965 году утвердил приказ, который постановил необходимость создания норм поведения и норм этики непосредственно для профессиональной деятельности должностных лиц. Он преследовал цель обеспечить честное, правомерное, должное, справедливое выполнение своих функций и должностных обязанностей. Тем не менее, не все органы власти США беспрекословно выполняли предписанные стандарты поведения.

В продолжение антикоррупционной политики конгресс США принял в 1978 г. Закон «Об этике в правительстве», задача которого, «сохранять честность государственных чиновников и учреждений и способствовать таковой». Подписывая закон, Президент США Дж. Картер заявил, что «этот закон не только сделает правительственных чиновников честными, но и заставит их сохранять честность» и благодаря

ему «обществу будет предоставлена возможность оценивать, является ли честным тот или иной кандидат, а также тот или иной государственный служащий».

Однако, цель этого закона также не была достигнута, а лишь подорвала доверие граждан властям и государственных и муниципальных служащим в целом.

Позже Президент Дж. Буш в 1989 году принял Закон «О реформе закона об этике». Данный документ регламентировал поведение на всех ветвях власти – исполнительной, судебной, законодательной, касаясь прежде всего этики поведения государственных служащих.

Антикоррупционная политика США предоставляет довольно интересный и разнообразный опыт. В 1970 году здесь был издан Закон по борьбе с организованной преступностью, который включал

в себя программу защиты свидетелей. До этого подобной практики не было ни в одном государстве.

В 1982 году Конгресс США утвердил федеральный закон «О защите жертв преступлений и свидетелей», который гласил о том, что «кооперация» с жертвами и свидетелями преступлений позволит обеспечить нормальное функционирование системы уголовной юстиции. [5]

В целом вопрос противодействия коррупции по-прежнему затрагивает все государства, так как коррупция процветает и на международном уровне, то необходимо разработать международные программы противодействия коррупции, на основании полученного опыта передовых стран. Коррупцию можно победить только объединёнными усилиями правительств разных стран.

Литература:

1. Годунов И.В. Азбука противодействия коррупции. – М.: Академический Проект, 2012. С. 6.
2. Зотов В. Б. Современные информационные технологии как средство повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления // Муниципальная академия. - 2017. - №4. - С. 8-20.
3. Александрова Л. З. Зарубежный опыт противодействия коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления // Молодой ученый. — 2019. — №31. — С. 81-83. — URL <https://moluch.ru/archive/269/61856/> (дата обращения: 27.02.2020).
4. Кулешов П.Ю. Организация противодействия коррупции в органах государственной власти: зарубежный опыт: Дис. ... канд. юрид. наук. - М., 2006. С. 123.
5. Купцова А.А., Рютов Д.Ю. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Интерактивная наука. 2017. № 12 (22). С. 100 – 10
6. CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2018 // Transparency International, URL: <https://www.transparency.org/cpi2018> (дата обращения: 20.04.2019)

Literature:

1. Godunov I.V. ABC of anti-corruption. - M.: Academic Project, 2012.S. 6.
2. Zotov V. B. Modern information technologies as a means of improving the effectiveness of local government // Municipal Academy. - 2017. - №4. - P. 8-20.
3. Aleksandrova LZ Foreign experience of combating corruption in government and local authorities // Young scientist. - 2019. - No. 31. - S. 81-83. - URL <https://moluch.ru/archive/269/61856/> (accessed: 02.27.2020).
4. Kuleshov P.Yu. Organization of the fight against corruption in public authorities: foreign experience: Dis. ... cand. legal sciences. - M., 2006.S. 123.
5. Kuptsova A.A., Ryutov D.Yu. Foreign experience in combating corruption // Interactive
6. CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2018 // Transparency International, URL: <https://www.transparency.org/cpi2018> (accessed: 04/20/2019)

Антикоррупционная политика органов государственной и муниципальной власти Новой Зеландии

Anti-corruption policy of the states and municipal authorities of New Zealand



Рязанцев Иван Иванович
проректор по административно-хозяйственной работе
Первого Московского государственного медицинского
университета имени И.М. Сеченова
9265830066@mail.ru

Rizantsev Ivan Ivanovich
Vice-rector for administrative and economic work of the first
Moscow state medical University named after I. M. Sechenov
9265830066@mail.ru

Аннотация.

Коррупция, как известно, проблема международного уровня. Новая Зеландия – страна, которая стала наименее коррумпированной во всем мире по итогам 2019 года. В связи с этим главная цель исследования – выделить эффективные методы и механизмы антикоррупционной политики на основе опыта Новой Зеландии.

Ключевые слова.

Коррупция, зарубежный опыт, антикоррупционная политика.

Annotation.

Corruption, as you know, is an international problem. New Zealand is the country that has become the least corrupt in the world by the end of 2019. In this regard, the main goal of the study is to identify effective methods and mechanisms of anti-corruption policy based on the experience of New Zealand.

Keywords.

Corruption, foreign experience, anti-corruption policy.

Коррупция – это глобальная проблема, которая наносит ущерб предпринимательству, рынку, демократическим институтам и социальной сфере. Высокий уровень коррупции подрывает верховенство закона, приводя в дальнейшем к негативным последствиям.

Для бизнеса она искажает цены, снижает конкурентоспособность, вносит неопределенность, нарушает честную и прозрачную деловую практику. Когда речь идет о государственном секторе, коррупция может отвлечь бюджетные средства от ключевых приоритетов, таких как образование, здравоохранение и инфраструктура, которые, в свою очередь, оказывают влияние на экономическое и социальное развитие всего государства. [1]

Также в современное время в центре внимания ряда международных организаций находятся взяточничество и коррупция в связи с международной торговлей, все больше государств принимают на своей территории международные конвенции по борьбе с коррупцией, и Новая Зеландия имеет в этом большой опыт.

Международный рейтинг под названием Corruption Perceptions Index (CPI) (Индекс восприятия коррупции), который предоставляет Transparency International, в 2019 году отнес Новую Зеландию к стране, где уровень коррупции можно назвать самым низким в мире наравне с Данией. Им уступили Финляндия, Швейцария, Сингапур, Швеция, Норвегия. В связи с такой положительной оценкой состояния коррумпированности государства интересен опыт Новой Зеландии по борьбе с коррупцией. Как можно достичь таких успехов?

Для сравнения рассмотрим отрицательные примеры тех стран, которые занимают самые низкие позиции в рейтинге. Босния и Герцеговина занимает 101 место в рейтинге, и опустилась на 6 позиций с 2012 года из-за таких фактов, как нарушения при голосовании на выборах, неправомерное использование средств бюджета, неравный доступ к средствам массовой информации, особенно во время проведения выборов в 2018 году. Никарагуа, заняв 161 место, демонстрирует еще более благоприятные условия для распространения коррупции: политические, социальные группы и представители предпринимательства практически не принимают участие в принятии государственных решений; гражданское общество и оппозиция систематически исключаются из политических процессов, все чаще ограничивается критика работы правительства. [2]

Что касается Новой Зеландии, одной из отличительных черт ее антикоррупционной политики является борьба с коррупцией не только в государственном и муниципальном секторе,

но и в коммерческом. Кроме того, за данное явление преследуются не только граждане Новой Зеландии, проживающие на ее территории, но и те, кто находятся за рубежом, в том числе юридические лица, ведущие свою деятельность на территории другого государства. Правоохранительные органы Новой Зеландии могут привлечь к уголовной ответственности своих граждан в том числе при получении взятки через иностранного посредника. Поэтому предприниматели не могут избежать ответственности, давая взятки через третьих лиц, таких как иностранные агенты и связанные с ними юридические лица. Однако подкуп иностранных должностных лиц содержит узкое исключение для выплат, производимых иностранному публичному должностному лицу с целью обеспечения или ускорения выполнения "обычных административных действий". Они широко известны как платежи за упрощение формальностей. Чтобы быть законным, размер пособия должен быть небольшим, а оплата должна быть за действие в рамках обычных обязанностей должностного лица, не касающееся каких-либо решений по поводу открытия или развития бизнеса, а также материальной выгоды лица, производящего платеж или материального ущерба иного лица.

В 1961 году был издан Закон о коррупции и преступлениях в государственном секторе, который определил понятие коррупции и круг благ, которые относятся ко взятке, в том числе деньги, оплата расходов, различные льготы, подарки, а также корпоративные предложения от компании (развлечения, путешествия и т.п.). Со временем власти Новой Зеландии пришли к осознанию международного масштаба коррупции, появилась цель принятия антикоррупционных законов в соответствии с конвенциями Организации объединенных наций (ООН) и Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Важнее всего это было для новозеландских предприятий, функционирующих на территории других государств. Таким образом, Новая Зеландия ратифицировала в 2001 году Конвенцию о борьбе со взяточничеством ОЭСР, которая требовала криминализации преступления иностранного подкупа (другими словами, когда физическое или юридическое лицо Новой Зеландии дает взятку иностранному государственному должностному лицу с целью выгоды для ведения международного бизнеса).

Позже, в 2015 году была ратифицирована Конвенция ООН против коррупции, которая имела глобальное направление – она ставила цель борьбы не только в своем государстве, но и в обществе в целом при помощи введения превентивных мер в виде транспарентности процессов государственных и муниципальных

закупок, формирования кодексов поведения государственных служащих, обеспечение открытости публичной информации, повышение эффективности стандартов аудита и бюджетного учета, активное взаимодействие с гражданским обществом, в особенности на местном уровне.

Параллельно с международным взаимодействием Новая Зеландия вводила собственные меры: в 2013 году была создана рабочая группа по борьбе со взяточничеством, которая выявила ряд направлений для совершенствования антикоррупционной политики. Кроме того, Новая Зеландия выступила инициатором по принятию обязательств по противодействию коррупции лидеров Азиатско-Тихоокеанского сотрудничества (АТЭС) с целью устойчивого роста и обеспечения прозрачности информации в данном регионе, также была создана сеть антикоррупционных и правоохранительных органов АТЭС, которая обеспечивала обмен информацией по лучшим практикам и методам борьбы с коррупцией. [3]

Новая Зеландия имеет всеобъемлющую правовую базу для борьбы с коррупцией и обеспечивает строгое наказание за коррупционную практику. Два закона криминализируют активный и пассивный подкуп: закон о преступлениях (СА) в государственном и муниципальном секторе и закон о секретных комиссиях (SCA) в частном секторе.

Принятие в 2016 законопроекта об организованной преступности и борьбе с коррупцией предусматривает целый ряд мер по борьбе с незаконной деятельностью, такой как отмывание денег, взяточничество и преступность, связанная с наркотиками, который повысил максимальный срок тюремного заключения с 2 до 7 лет. [5]

В новозеландском кодексе поведения на государственной и муниципальной службе говорится, что государственные служащие не могут злоупотреблять своими функциями или принимать какие-либо подарки, вознаграждения или льготы, которые могут поставить под угрозу их честность. Подарки могут быть приняты только после прозрачного процесса декларирования и регистрации. Закон о раскрытии информации защищает работников и других лиц в частном и государственном секторах, которые сообщают о серьезных нарушениях на своем рабочем месте. Он предоставляет осведомителям иммунитет от гражданских и уголовных разбирательств против них за раскрытие информации, защищает от увольнения.

Низкий уровень коррупции также обеспечивает справедливая судебная система Новой Зеландии, она действует открыто, прозрачно и эффективно обеспечивает соблюдение

имущественных и договорных прав граждан и организаций. А если же решение судьи не устроит какую-либо сторону, всегда можно обратиться в Управление уполномоченного по судебному поведению.

При получении государственных услуг в Новой Зеландии существует очень низкий риск столкнуться с коррупцией. Правительство Новой Зеландии обеспечивает строгий кодекс поведения для всех государственных и муниципальных служащих. Начать бизнес в Новой Зеландии очень просто: это занимает в среднем полдня, требует всего одной процедуры и стоит меньше, чем в большинстве стран ОЭСР.

Один из самых привлекательных для коррупционеров сектор – государственные и муниципальные закупки, и Новая Зеландия – не исключение. Неправомерная растрата бюджетных средств является редкостью, и предприятия сообщают, что чиновники не проявляют фаворитизма к организациям при принятии политических, государственных и муниципальных решений и решений о контрактах. В то время как во всем мире мошенничество обычно происходит во время процесса подачи заявок, новозеландские респонденты сообщают о проблемах, связанных с мошенничеством во время отбора поставщиков, процесса оплаты и заключения контрактов с поставщиками или их технического обслуживания.

Генеральный аудитор Новой Зеландии Мартин Мэтьюз считает: «Нам повезло, что в Новой Зеландии высокий уровень добросовестности как в государственном, так и в частном секторах. Это большое преимущество для нашей страны. Но мир становится все более взаимосвязанным, и новозеландское общество меняется, поэтому нам нужно учитывать текущие и возникающие риски. Я знаю, какой ущерб взяточничество и коррупция могут нанести общественному доверию, репутации организаций. Мы должны быть бдительными и добросовестными, если хотим сохранить в Новой Зеландии культуру высокой добросовестности». [4] Другими словами, он говорит о важности культуры поведения граждан в целом, о их воспитании и честности, вне зависимости от того, обладают они властью или нет.

На основе проведенного анализа можно выделить основные методы борьбы с коррупцией в Новой Зеландии, которая в 2019 году является наименее коррумпированным государством в мире:

- Управление конфликтами интересов. Государство должно снижать риски влияния на принятие государственных и муниципальных решений при помощи ужесточения контроля за доходами должностных лиц, а также не допускать лоббизма в ущерб нации.

- Контроль политического финансирования. Политические партии должны раскрывать свои источники доходов, а контролирующие органы – иметь возможность проверять их, чтобы не допустить пагубного влияния на законодательство.
- Честность и прозрачность выборов. Доверие граждан к правительству и местным властям – один из самых важных факторов для предупреждения взяточничества, поэтому выборы должны быть свободными и справедливыми, поэтому подкуп избирателей и их дезинформация недопустимы.
- Участие в принятии государственных и муниципальных решений. Государство и местное самоуправление должны допускать граждан и бизнес к политическим процессам, но это участие должно быть открытым, легкодоступным, бесплатным.
- Отсутствие преференций. Предоставление услуг и распределение бюджетных средств не должны быть обусловлены личными связями.
- Расширение прав и возможностей граждан. Один из самых важных моментов – обеспечение безопасности и конфиденциальности для граждан, которые помогают бороться с коррупцией, в том числе для активистов, информаторов, журналистов.
- Высокий уровень предоставления государственных и муниципальных услуг. Предприниматели могут иметь возможность получить лицензии или иные государственные и муниципальные услуги в течение одного-двух дней. [4]

Кроме того, важно обращать внимание на критерии, которые скорее всего могут говорить о фактах коррупции в организации:

- аномально высокая прибыль организации;
- деловые договоренности, которые не служат никакой очевидной коммерческой цели;
- просьбы о возмещении неопределенных расходов, связанных с товарами или услугами;
- очевидный фаворитизм органов государственной и муниципальной власти, особое отношение к организации;
- неадекватное ведение бухгалтерского учета и др. [3]

Таким образом, Новая Зеландия достигла своего звания наименее коррумпированной страны в мире благодаря четко выстроенной, подробно выраженной в нормативно-правовых актах международного, территориального, национального, местного уровней антикоррупционной политики. Ее опыт интересен и другим странам, однако очень важна организационная, корпоративная культура бизнеса, а также культура поведения граждан. Они должны иметь возможность заявить о фактах коррупции, разгласить информацию, но при этом быть защищены государством от последующих действий коррупционеров, - это один из главных факторов снижения уровня взяточничества. Наибольшая нагрузка в данной задаче приходится на местное самоуправление, так как они по максимуму приближены к населению.

Литература:

1. Зотов В.Б. Система муниципального управления: учебник / Зотов В.Б., Кириллова А.Н., Мусинова Н.Н., Бабун Р.В., Коваленко Е.Г., Рой О.М., Сапожников А.А., Семкина О.С., Баландина С.В. — Москва: KnoРус, 2018. — 679 с. — (бакалавриат и магистратура). — ISBN 978-5-406-06105-3. — [Электронный доступ]: <https://book.ru/book/924109> (дата обращения: 16.05.2020)
2. Corruption Perceptions Index, Transparency International. [Электронный доступ]: https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_EN.pdf (Дата обращения: 10.05.2020)
3. Saying No to Bribery and Corruption – A Guide for New Zealand Businesses [Электронный доступ]: <https://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/Ministry-of-Justice-Anti-Corruption-Guide.pdf> (Дата обращения: 10.05.2020)
4. Deloitte Bribery and Corruption Survey 2017 [Электронный доступ]: <file:///C:/Users/Acer/Downloads/bribery-and-corruption-survey-report.pdf> (Дата обращения: 10.05.2020)
5. New Zealand Corruption Report [Электронный доступ]: <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/new-zealand/> (Дата обращения: 7.05.2020)

Literature:

1. Zotov, V. B. municipal management System: textbook / Zotov V. B., Kirillova A. N., Musinova N. N., Babun R. V., Kovalenko E. G., Roy O. M., Sapozhnikov A. A., Semkina O. S., Balandina S. V.-Moscow: KnoРус, 2018. - 679 p. — (bachelor's and master's degrees). - ISBN 978-5-406-06105-3. — [Electronic access]: <https://book.ru/book/924109> (accessed: 16.05.2020)
2. Corruption Perception Index, Transparency International. [Electronic access]: https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_EN.pdf (date accessed: 10.05.2020)
3. Saying "no" to bribery and corruption-a guide for new Zealand businesses [Electronic access]: <http://www.justice.govt.nz/assets/Documents/Publications/Ministry-of-Justice-Anti-Corruption-Guide.pdf> (date accessed: 10.05.2020)
4. Deloitte bribery and corruption review 2017 [Electronic access]: [file:///c:/users/Acer/downloads/bribery and corruption-overview-report.pdf](file:///c:/users/Acer/downloads/bribery%20and%20corruption-overview-report.pdf) (accessed: 10.05.2020)
5. New Zealand Corruption Report [Electronic access]: <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/new-zealand/> (accessed date: 7.05.2020)

Дистанционное электронное голосование на выборах в государственные и муниципальные органы власти: проблемы и возможности

Remote electronic voting in the elections to the state and municipal authorities: challenges and opportunities



Косарин Сергей Петрович
Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
kosarin.sp@gmail.com

Sergey Kosarin
Ph.D. in Economics, Associate Professor,
Department of state and municipal governance of State
University of Management (Moscow)

Аннотация.

Использование технологий дистанционного электронного голосования на выборах в органы исполнительной и законодательной власти как на федеральном, так и на муниципальном уровне является неотъемлемой составной частью развития демократических процессов в обществе. Эти демократические процессы можно определить как «электронную демократию», которая со временем станет основным фактором развития демократических институтов. Как любая достаточно новая технология, система дистанционного электронного голосования имеет определенные проблемы и подвержена различным техническим, организационным и социальным угрозам, часть из которых рассмотрена в данной статье. В качестве одного из вариантов решения технических и организационных проблем автором рассмотрена технология блокчейн, которая, благодаря заложенным в нее принципам, может быть успешно применена для проектирования и создания систем электронного голосования. Следует отметить, что для того, чтобы система дистанционного электронного голосования могла быть успешно использована на практике, она должна соответствовать определенным критериям, которые также рассмотрены в данной статье. Отдельное внимание автором уделено социальным проблемам, связанным с электронной демократией и электронным голосованием, в частности, проблеме цифрового неравенства и опасности информационного зашумления и искажения, недоверия к новым технологиям. В качестве одного из путей решения данных проблем автором предложено использовать широкое информирование и обучение граждан.

Ключевые слова.

Электронная демократия, дистанционное электронное голосование, удаленное электронное голосование, блокчейн, цифровое неравенство, безопасность электронного голосования, требования к системам дистанционного электронного голосования.

Annotation.

The use of remote electronic voting technologies in elections to executive and legislative bodies at both the federal and municipal levels is an integral part of the development of democratic processes in society. These democratic processes can be defined as “e-democracy”, which will eventually become the main factor in the development of democratic institutions. Like any fairly new technology, the remote electronic voting system has certain problems and is subject to various technical, organizational and social threats, some of which are discussed in this article. As one of the options for solving technical and organizational problems, the author considers the blockchain technology, which, because to its principles, can be successfully applied to the design and creation of electronic voting systems. It should be noted that in order for the remote electronic voting system to be successfully used in practice, it must meet certain criteria, which are also discussed in this article. The author pays special attention to social problems related to e-democracy and e-voting, in particular, the problem of digital inequality and the danger of information noise and distortion, distrust of new technologies. As one of the ways to solve these problems, the author suggests using broad informing and training of citizens.

Keywords.

E-democracy, remote electronic voting, blockchain, digital inequality, security of electronic voting, requirements for remote electronic voting systems.

В последнее время в России и в мире очень активно обсуждаются вопросы о возможности широкого применения системы удаленного электронного голосования на выборах всех уровней, начиная от выборов в главный законодательный орган страны и заканчивая выборами глав муниципалитетов. При этом во многих странах, в том числе в России, уже существует практика достаточно широкого применения различных видов электронного голосования. В частности, в России были проведены дистанционные выборы в нескольких округах в Москве [6], а также в ряде других регионов.

Кроме того, в нашей стране разработан законопроект о возможности проведения электронного дистанционного голосования среди собственников многоквартирных жилых домов с целью активизации жителей в решении проблем дома.

В связи со всем вышесказанным представляется важным рассмотреть основные проблемы, с которыми можно столкнуться при осуществлении процедур, связанных с удаленным (дистанционным) электронным голосованием и наметить возможные пути решения этих проблем.

Широкое распространение информационных технологий и проникновение интернета во все сферы жизни современного общества не могло обойти стороной вопросы политического устройства и взаимодействия граждан и органов власти. Все это привело к тому, что в последние годы стало широко обсуждаться и анализироваться такое понятие, как «электронная демократия».

Понятие электронной демократии довольно сложно определить из-за его широкого понимания и динамической сущности. Специалисты пока не пришли к единому мнению относительно общего и всестороннего определения и рассматривают это явление с различных точек зрения. Например, в одном определении говорится, что это «практика демократии в любом своем проявлении с использованием цифровых медиа в политической коммуникации как онлайн, так и офлайн» [5], что подчеркивает офлайн-компонент электронной демократии. Другое же определение, напротив, коротко определяет электронную демократию как «использование

ИКТ для поддержания демократических процессов принятия решений» [3].

На наш взгляд, несмотря на то, что сегодня свободное волеизъявление людей и все остальные демократические процессы в первую очередь происходят в реальном мире, по мере развития информационных технологий и смены технологического уклада вся активность, связанная с проявлениями демократии будет все больше и больше переходить в мир виртуальный и вполне вероятно, что в какой-то момент может перейти в него полностью. С одной стороны, это открывает новые перспективы в развитии и совершенствовании демократических институтов и процессов, позволяет увеличить скорость принятия решений и сократить время отклика на те или иные события [7], а также вовлечь в демократические процессы те слои населения, которые были по каким-то причинам из них исключены. А с другой стороны, это увеличивает риски, связанные с возможностью более легкого манипулирования общественным мнением и настроениями, фильтрации информации и прямого вторжения в электронные алгоритмы и процессы.

Все это разнообразие определений и отсутствие четких границ терминов, а также четкого разделения реальной и виртуальной составляющей, отражает динамический статус электронной демократии, которая в том числе в большой степени зависит от технологического развития и прогресса.

Удаленное (дистанционное) электронное голосование является одним из проявлений электронной демократии. Его можно определить как метод участия в выборах самого широкого спектра с использованием инструментов информационно-коммуникационных технологий без необходимости физического присутствия в месте, где это голосование проводится. Технологии, которые должны применяться при дистанционном электронном голосовании, как и любые достаточно новые технологии, имеют определенные проблемы и подвержены угрозам технического, организационного и социального плана.

Главные угрозы для практического использования дистанционного электронного голосования лежат в технической плоскости, поскольку электронная демократия в большой степени зависит от технологи-

ческой инфраструктуры (приложений, платформ, серверов, широкополосного и беспроводного доступа). Любые проблемные ситуации, такие как поломка систем и нарушения в их работе, а также хакерские атаки, могут дать возможность для манипуляции голосами избирателей и неправомерного использования персональных данных граждан, которые могут быть собраны, агрегированы, проанализированы или раскрыты. Более того, все это может быть использовано самим государством для целей наблюдения и контроля.

Также следует отметить, что по сравнению с традиционным бумажным голосованием процесс электронного голосования очень сложно контролировать: данными можно манипулировать на любом этапе электронного голосования таким образом, что это будет очень сложно обнаружить. В связи с этим критически важную роль приобретает возможность проверяемости, т.е. наличие механизмов, которые позволяют участникам процесса голосования проверить корректность учета голосов и конечного результата голосования.

Таким образом, одной из главных проблем дистанционного электронного голосования является то, что к системам, которые должны обеспечить этот процесс, предъявляются особые и довольно специфические требования, которые не предъявляются ни к каким другим электронным системам защищенного обмена информацией. В общем случае системы удаленного электронного голосования должны удовлетворять следующим требованиям:

1. Пользование системой не должно требовать от участников голосования каких-то специальных навыков или использования какого-то специального дорогостоящего оборудования.

2. Система должна допускать до голосования только тех, кто имеет право голосовать.

3. Система должна быть доступна в течение всего необходимого времени и должна давать возможность проголосовать с использованием любых подходящих устройств.

4. Многократное голосование должно быть исключено.

5. Должно быть гарантировано, что голосование проходит честно.

6. Система не должна давать возможность связать избирателя и его голос без ведома этого избирателя.

7. Должно быть гарантировано, что никакие (в том числе частичные) результаты не будут опубликованы до окончания подсчета результатов.

8. Чтобы уменьшить вероятность принуждения, избиратель не должен получать никакой информации о том, как именно он проголосовал, чтобы не иметь возможности это подтвердить кому-либо другому. В целом, система должна быть построена таким образом, чтобы гарантировать свободу волеизъявления избирателя даже в случае, если тот, кто пытается избирателя принуждать, наблюдает за ним.

9. Результаты голосования должны быть аккуратно подсчитаны и корректно опубликованы.

10. Система должна быть способна выявлять ошибочные голоса и быть устойчивой к отказам и недружественным воздействиям.

11. В случае технических проблем на стороне пользователя система должна сохранять свое состояние и давать возможность возобновить процесс голосования с того момента, на котором он прервался.

12. После завершения процесса подсчета голосов, результаты должны быть опубликованы и любой желающий должен иметь возможность эти результаты проверить.

13. Избиратель должен иметь возможность убедиться в том, что его голос был подсчитан правильно.

Самая большая проблема любой системы электронного голосования связана с вопросами обеспечения защиты от принуждения и в безопасности в целом. В связи с этим все такие системы не очень удобны в использовании, поскольку большинство систем защиты требуют дополнительных действий со стороны пользователя (например, получения и ввода дополнительных ключей безопасности). Таким образом, при разработке систем электронного голосования надо стремиться найти баланс между достаточной степенью защищенности и простотой использования.

Чтобы конкурировать с традиционными бумажными бюллетенями электронное голосование должно обеспечить ту же или

лучшую степень анонимности, сохранности голосов и многое другое. При этом следует заметить, что бумажные бюллетени (и даже специальные машины для голосования) также имеют много проблем с безопасностью. Например, большой проблемой является возможная коррумпированность людей, которые подсчитывают голоса и могут посчитать их в пользу той или иной партии или кандидата.

Одна из перспективных возможностей, которая сейчас активно изучается и внедряется – использование в процессе дистанционного электронного голосования технологии блокчейн. На сегодняшний день эта технология широко используется в финансовых рынках, ее применение активно рассматривается в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг [8], в системе государственных закупок [9], а также во многих других сферах человеческой деятельности.

У технологии блокчейн есть несколько важных особенностей, которые позволяют ей быть очень хорошей технологической основой для систем дистанционного электронного голосования:

1. Проверка транзакций в системе осуществляется с использованием шифрования.
2. Информация о транзакциях хранится децентрализованно у большого количества участников системы.
3. Технология имеет децентрализованную систему контроля доступа, в рамках которой различные участники системы могут получить различные права на определенные строго регламентированные действия в рамках этой системы.
4. Конфиденциальность и прозрачность, которые заложены в саму суть технологии.

Другая проблема электронного голосования лежит в этической плоскости, связанной с использованием электронных платформ и ресурсов. В частности, в случае переноса процесса голосования полностью в электронную форму между избирателем и результатом его волеизъявления добавляется промежуточный элемент в виде электронного устройства, которое должно быть доступно и которым гражданин должен уметь пользоваться. Несмотря на то, что цифровые технологии и интернет рас-

пространяются по миру с огромной скоростью, в мире все еще достаточно остро стоит проблема цифрового неравенства как на региональном, так и на мировом уровне. Это неравенство в доступе к цифровой коммуникационной инфраструктуре является серьезным препятствием для широкого распространения в том числе систем электронного голосования. Внедрение любой формы цифрового управления не окажет практически никакого социального эффекта, если каждому гражданину не будет предоставлен гарантированный доступ к цифровым ресурсам.

Цифровое неравенство не только препятствует широкому доступу граждан к электронной демократии, но и влияет на то, каким образом информация создается и распространяется. Также следует отметить, что существующая структура интернета не соответствует тем ожиданиям, которые были у тех, кто стоял у его истоков и кто видел его как свободную, децентрализованную и открытую инфраструктуру, которая доступна для всех. Вместо этого центры принятия решений переходят в руки нескольких игроков (СЕО, менеджеров и инженеров крупных технологических компаний, таких как Google, Facebook и Apple), которые выступают в роли модераторов и контролеров [2].

Некорректное использование информационно-коммуникационных технологий также представляет серьезную угрозу для демократии в случае, если государство захочет каким-либо образом ограничить свободу своих граждан в выражении своих мыслей. Свободе также может угрожать манипуляции алгоритмами отбора, которые могут создать «информационный пузырь», т.е. результат чрезвычайно сильной персонализации в процессе фильтрации контента поисковыми машинами и алгоритмами, а также «эхо-камеры» [4], когда информация и идеи усиливаются благодаря постоянному повторению в однородной и замкнутой информационной среде. Обе концепции могут быть социально-опасны, поскольку их тенденция к усилению ранее существовавших представлений и в то же время минимизация конфронтации и разнородности мышления может привести к возникновению экстремистских точек зрения.

Еще одной проблемой платформ электронного голосования является то, что люди далеко не всегда свои действия в цифровой среде воспринимают достаточно серьезно. Современное интернет-сообщество основывается на нарциссической культуре, в которой единственной целью пользователя является быть оцененным другими такими же пользователями [1]. В случае с электронным голосованием это может быть критически важным, так как пользователь (избиратель) выражает свои предпочтения путем нажатия на логотип партии или на фамилию кандидата точно так же, как он это делает, когда «лайкает» посты в соцсетях. Сочетание этого фактора с постоянно растущим «цифровым изобилием», которое размывает внимание граждан и в какой-то степени снижает их вовле-

ченность в политическую сферу может привести к потенциальной недооценке важности процедуры электронного голосования.

В связи с этим, на наш взгляд, внедрение системы электронного дистанционного голосования должно сопровождаться широкой информационной поддержкой, направленной на максимальное купирование, с одной стороны, проблем, связанных с боязнью и недоверием к новым технологиям, а с другой стороны, с излишне легкомысленным к ним отношением. Этому может способствовать повышение общего уровня компьютерной грамотности и умения работать с информацией, полученного в результате прохождения соответствующих бесплатных курсов, а также повышение общей сознательности и правовой грамотности граждан.

Литература:

1. Keen A. Digital Vertigo: How Today's Online Social Revolution Is Dividing, Diminishing, and Disorienting Us / A. Keen, 1-е изд., New York: St. Martin's Press, 2012. 246 с.
2. Keen A. The Internet Is Not the Answer / A. Keen, New York: Grove Press, 2016. 288 с.
3. Macintosh A. Characterizing e-participation in policy-making // 37th Hawaii International Conference on System Sciences. 2004. (37). С. 1843–1852.
4. Sunstein C.R. #Republic: divided democracy in the age of social media / C.R. Sunstein, New Jersey: Princeton University Press, 2017. 310 с.
5. Van Dijk J.A.G.M. Digital democracy: Vision and reality // Innovation and the Public Sector. 2012. (19). С. 49–62.
6. Зотов В.Б. Анализ результатов эксперимента по удаленному голосованию в Москве в 2019 году // Муниципальная Академия. 2019. №4. С. 7-12.
7. Зотов В.Б., Косарин С.П. Методология организации и проведения электронного голосования при выборах депутатов // Муниципальная Академия. 2019. №3. С. 42-48.
8. Зуденкова С.А. Возможности блокчейн для развития системы государственных (муниципальных) услуг // Государство, власть, управление и право: история и современность материалы 9-й Всероссийской научно-практической конференции. М.: Государственный университет управления, 2018. С. 135-137.
9. Косян Н.Г., Милькина И.В. Блокчейн в системе государственных закупок // E-Management. 2019. №2(1). С. 33-41.

Literature:

1. Keen A. Digital Vertigo: How Today's Online Social Revolution Is Dividing, Diminishing, and Disorienting Us / A. Keen, 1-е изд., New York: St. Martin's Press, 2012. 246 с.
2. Keen A. The Internet Is Not the Answer / A. Keen, New York: Grove Press, 2016. 288 с.
3. Macintosh A. Characterizing e-participation in policy-making // 37th Hawaii International Conference on System Sciences. 2004. (37). С. 1843–1852.
4. Sunstein C.R. #Republic: divided democracy in the age of social media / C.R. Sunstein, New Jersey: Princeton University Press, 2017. 310 с.
5. Van Dijk J.A.G.M. Digital democracy: Vision and reality // Innovation and the Public Sector. 2012. (19). С. 49–62.
6. Zotov V.B. Analysis of the results of an experiment on remote voting in Moscow in 2019 // Municipal Academy. 2019. No. 4. P. 7-12.
7. Zotov V.B., Kosarin S.P. Methodology of the organization and carrying out electronic vote while choosing deputies // Municipal Academy. 2019. No. 3. P. 42-48.
8. Zudenkova S.A. Blockchain opportunities for the development of the system of state (municipal) services // State, Power, Management and Law: history and modernity proceedings of the 9th All-Russian scientific and practical conference. Moscow: State University of Management, 2018. P. 135-137.
9. Kosyan N.G., Milkina I.V. Blockchain in the public procurement system // E-Management. 2019. No. 2(1). P. 33-41.

Формирование «устойчивых» портфелей инвестиций субъектами муниципального рынка

Formation of «sustainable» investment portfolios actors in the municipal market



Казанцева Наталья Васильевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономической политики и экономических измерений ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва, kaz-nv@yandex.ru

Kazantseva Natalia, PhD in Economic sciences, Associate Professor of the Department of Economic Policy and Economic Measurements of State University of Management (Moscow)



Семешина Надежда Тимофеевна, кандидат технических наук, доцент кафедры теоретической и прикладной экономики АНОО ВО Центросоюза РФ «Сибирский университет потребительской кооперации», г. Новосибирск, mvs@guests.global-one.ru

Semeshina Nadezhda, PhD in Technic Sciences, Associate Professor of the Department of Theoretical and Applied Economics of Siberian University of Consumer Cooperatives (Novosibirsk)

Аннотация.

Цель статьи – показать тематическое инвестирование, которое позволяет использовать возможности роста, выражать свои ценности при формировании финансового портфеля и оказывать влияние на окружающий мир. Настоящая публикация рассматривает включение положений устойчивого развития в различные инвестиционные портфели. Помимо этого, инвестиционная деятельность различных субъектов муниципального рынка анализируется не только как драйвер экономического роста, но и как деятельность синдицированных инвесторов, которые используют инвестиционные темы, связанные с решением проблем экологии, социальной среды и корпоративного управления на территории муниципального образования.

Ключевые слова.

«Устойчивый» портфель инвестиций, инвестиции в муниципальные активы, экологические, социальные и управленческие риски инвестирования.

Annotation.

The purpose of the article is to show a thematic investment that allows you to use growth opportunities, express your values in the formation of a financial portfolio and influence the world around you. This publication examines the inclusion of sustainable development provisions in various investment portfolios. In addition, the investment activity of various subjects of the municipal market is analyzed not only as a driver of economic growth, but also as the activity of syndicated investors who use investment themes related to solving problems of ecology, social environment and corporate governance in the territory of the municipality.

Keywords.

«Sustainable» investment portfolio, investments in municipal assets, environmental, social and managerial risks of investment.

К вопросу исследования роли инвестиций в экономику в целом обращаются многие исследователи. Аспекты рассмотрения в различные периоды развития отечественной экономики касались вопросов создания благоприятного инвестиционного климата, привлечения иностранных инвестиций, повышения доли инвестиций в ВВП, формирования системы вложений инвестиционных и институциональных инвесторов, создания институтов развития, включения субъектов фондового, банковского, парабанковского секторов в процесс инвестирования.

Многое было достигнуто и в практике хозяйственной деятельности, но по-прежнему инвестиции в России составляют менее четверти ВВП, что существенно ниже, чем в странах с бурно развивающейся экономикой, инвестиции же в развитие муниципальных образований составляли и того меньше.

Субъектов рынка, прежде всего, должны интересовать доходность вложений, их надежность, доступность получения. В зависимости от этого они формируют свои портфели инвестиций.

Но в последние десятилетия в западных странах все более укореняется понятие устойчивого инвестирования [14].

В вопросах инвестирования доминируют другие аспекты, такие как: развитие социальной среды; сохранение экологии, уникальной исторической значимости, туристической привлекательности; сокращение уровня бедности; формирование социальной ответственности бизнеса; цифровой трансформации управления и другие.

Это становится актуально не только для мегаполисов, но и для малых городов и поселений. Все эти вопросы вписываются в цели муниципального управления, главной из которых является интенсивное и устойчивое развитие.

Сдерживающими факторами при этом являются ограниченность экономической базы и невыгодные конкурентные позиции в привлечении инвестиций; технологическая отсталость большинства промышленных и иных предприятий; высокий уровень износа основных фондов; недостаточный уровень развития социально-культурной сферы и низкий уровень развития инженерно-инфраструктурных объектов. Муниципальным образованиям придется проявлять инициативу в привлечении средств, конечно,

при поддержке государства, бюджетные средства которого используются не всегда эффективно.

Рассматривая субъекты муниципального инвестиционного рынка, следует отметить, что важнейшими из них являются государство, организации и домохозяйства. Естественно все проблемы инвестиционного процесса в государстве проецируются и на муниципальные организации и домохозяйства.

Организациям приходится искать источники финансирования инвестиций. Их вложения являются в основном краткосрочными, но и они исчисляются одним и двумя десятками процентов к общему объему инвестиций в валовом региональном продукте. И эти вложения, в основном, в финансовые вложения, а не в основной капитал. Предприятия нуждаются в новых рынках сбыта, в выпуске новых продуктов, но на эти цели денежные средства чаще не используются. А так как большинство предприятий не являются добывающими сырье, а относятся к перерабатывающим, то дефицит инвестиций в них особенно высок. Имеющиеся банки в малых городах свой кредитный портфель увеличивают очень осторожно, значит и этот источник инвестиций также невелик. Доли процента составляет как источник инвестиций и рынок ценных бумаг.

Жалобы организаций на недостаточность средств на операционные расходы, не всегда обоснованы. Они имеют средства на вложения в финансовый рынок, на предоставление займов, в паи и акции других компаний, облигации, банковские вклады и прочие финансовые вложения. Чаще это относится к корпоративным структурам, финансовые организации менее активны и органы местного самоуправления являются аутсайдерами [9].

Лидерами же, несмотря на низкий уровень доходов, являются домохозяйства. Самыми привлекательными как источник инвестиций для них становятся вклады и счета (в том числе накопительные). Чаще речь идет о рублевых вкладах, так как доход по валютным вкладам последние годы снижался.

Небанковский сектор, именуемый еще как парабанковский, менее привлекателен для населения. Он рассматривается как ненадежный, отсутствие страхования

(хотя бы на определенную сумму как при размещении вкладов) не позволяет населению рассматривать как безрисковые вложения в негосударственные пенсионные фонды, страховые компании, паевые, инвестиционные фонды. К тому же они требуют определенных навыков в их размещении, определенной финансовой грамотности, либо наличия финансового посредничества, как это было с риэлторскими компаниями в процессе формирования российского рынка недвижимости.

Должны появиться менеджеры особой направленности, если речь идет об устойчивых инвестициях. Они могут быть индивидуальными, коллективными, с участием муниципалитетов в рамках муниципально-частного партнерства [6,7,8].

Рассмотрим возможности формирования «устойчивых» портфелей инвестиций при развитии муниципальных образований с учетом экологических, социальных управленческих рисков (ESG-риски).

Многие годы устойчивое инвестирование было ориентировано в основном на акции, они занимают низшее место в структуре капитала и, следовательно, потенциально более уязвимы к убыткам, связанным с экологическими, социальными и управленческими рисками.

Это происходило еще и потому, что инвесторы в акции технически являются собственниками компаний (и, следовательно, несут ответственность за их деловые практики) [9].

В результате, стратегии устойчивого инвестирования были, как правило, нацелены лишь на один сегмент инвестиционного портфеля или считались «сателлитом»,

отдельным от основных инвестиций. Комплексный подход к устойчивому инвестированию учитывает ESG-риски, присущие каждому классу активов, обеспечивая систематичность в рамках портфеля [5].

Например, нет смысла оценивать акции металлургических и горнорудных компаний с учетом соблюдения ими прав человека, если компании, нарушающие эти права, включены в сегмент фиксированной доходности. Не говоря уже о позициях в физических товарных активах, таких как золото, при добыче которого зачастую нарушаются права человека, что вызывает серьезную озабоченность многих инвесторов.

Следует отметить, что необходимая ESG-информация о разных классах активов становится все более доступной, поэтому сегодня менеджеры устойчивых инвестиций лучше готовы к реализации комплексных решений в рамках всего портфеля. Вместе с тем, применение факторов устойчивости к различным классам активов за пределами рынка акций остается «неизведанной» территорией и в ближайшие годы может претерпеть значительную эволюцию, в том числе, и в муниципальной экономике.

Кроме того, построение портфеля – дело очень индивидуальное, и у каждого инвестора найдутся свои побудительные причины для включения факторов устойчивого развития в процесс принятия решений, а также для включения в портфель различных классов активов [12, 13].

Рассмотрим основные активы, которые могут заинтересовать инвестора, формирующего «устойчивый» портфель инвестиций (см. рис.1)



Рисунок 1. Активы, формирующие «устойчивый» портфель инвестиций

Инструменты с фиксированной доходностью

Рассматривая инструменты с фиксированной доходностью, следует отметить, что в сегменте фиксированной доходности факторы устойчивого развития не учитыва-

лись многие годы, но они здесь не менее, а возможно, и более важны, чем в сегменте акций, учитывая объем мирового рынка облигаций в сравнении с рынками других финансовых активов.

И, хотя связи между факторами устой-

чивости и динамикой облигаций посвящено меньше исследований, чем в случае акций, их основная мысль все та же: защититесь от снижения стоимости, не жертвуя доходностью. Вместе с тем, вполне возможно, что доказать наличие такой связи труднее.

Облигации менее волатильны, чем акции, и большую часть их общей доходности составляют проценты, а меньшая часть обусловлена изменением цен. Кроме того, ESG-риски могут поставить под угрозу будущие прибыли и оценку компании, но они вряд ли существенно повлияют на способность компании обслуживать свой долг. С точки зрения инвестиционного результата, фокус на устойчивое развитие в сегменте фиксированной доходности, возможно, необязателен, однако существуют реальные подходы, позволяющие инвесторам достигать других целей: выражать свои ценности при составлении портфеля облигаций или оказывать влияние.

В отличие от акций, на рынках инструментов с фиксированной доходностью обращаются как суверенные, так и корпоративные бумаги. Пожалуй, неудивительно, что факторы устойчивого развития в этих двух сегментах заметно различаются. В случае компаний критерии устойчивости, применимые к акциям, применимы также и к облигациям. Инвесторы, стремящиеся выразить свои ценности и оказать влияние, могут применить к корпоративным облигациям тот же положительный или отрицательный отбор, что и к акциям. Кроме того, разработанные ООН принципы ответствен-

ного инвестирования призваны повысить прозрачность рынка облигаций и служить руководством по оценке корпоративных облигаций с учетом ESG-рисков, а также способствовать раскрытию эмитентами большего объема информации. Меньше ясности в вопросе о том, как оценивать «устойчивость» суверенных эмитентов и их долговых обязательств [4, 11].

Существует ряд простых исключающих критериев, которые могут помочь отсеять некоторые государства, например: военный конфликт, соблюдение прав человека, доступ к здравоохранению, питьевой воде, образованию, удовлетворение других базовых потребностей, динамика коэффициента выраженного в отношении госдолга к валовому внутреннему продукту, неравенство доходов, состояние окружающей среды.

Для инвесторов этой группы может быть особенно полезна информация об инвестировании в суверенные облигации развивающихся рынков, где качество управления является важнейшим фактором будущей доходности [1].

Товарные активы

Товарные активы - еще один актив, который может быть использован для формирования устойчивого портфеля.

На товарных рынках ответственные инвесторы должны рассматривать множество факторов, и все же социальные и экологические риски, связанные с товарными активами, часто остаются плохо понятыми (см. табл.. 1).

Таблица 1

Вопросы устойчивого развития, связанные с инвестициями в сырьевом секторе

Тип инвестиций	Вопросы ESG, которые необходимо рассмотреть
Реальные производственные активы, такие как леса и сельскохозяйственные угодья	Прямое влияние таких вопросов, как экологическая устойчивость, права трудящихся, права человека, права на землю и ресурсы
Акции или долговые инструменты компаний, владеющих активами по производству сырья, и иных предприятий, участвующих в создании стоимости сырьевых товаров	Прямое влияние таких вопросов ESG, как шахтные отходы, трудовые стандарты в цепочке поставок, нехватка водных ресурсов, уровни загрязнения
Физическое сырье	Косвенное влияние потенциальных последствий инвестиций в физическое сырье. Кроме того, значительные вопросы ESG могут быть связаны с производством сырьевых товаров, включая экстернализованные затраты
Сырьевые деривативы, торгуемые на бирже или на внебиржевом рынке	Отмечалось, что отдельные инвестиции в сырьевые деривативы оказывают влияние на волатильность цен и стабильность финансовых рынков в целом

Источник: [2]

Производство физического сырья связано с экологической деградацией, которая является результатом строительства шахт, бурения, расчистки земель, использования водных ресурсов и общего повышения уровней загрязнения. Другой крупной проблемой добычи и сбыта полезных ископаемых является нарушение прав человека в зонах конфликтов.

Кроме того, инвесторы в сырьевые деривативы (в отличие от физического сырья) обвиняются в повышении волатильности цен на товары первой необходимости, такие как продовольствие и энергоносители. В последние годы прилагаются более широкие усилия, направленные на внедрение ответственных практик в области производства сырья и сырьевых инвестиций, но соответствие ESG-критериям пока нельзя назвать всеобщим или широко распространенным. Добыча природных ресурсов всегда имеет экологические последствия, независимо от того, сколько усилий прилагается для их ликвидации и повышения осведомленности.[15] Что касается прав человека, то Всемирный совет по золоту внедрил «бесконфликтный золотой стандарт», который должен способствовать более строгому отбору поставщиков и повышению прозрачности в рамках цепочки поставок золота. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) опубликовала исследование, цель которого – побудить компании, действующие в зонах конфликтов и повышенного риска, избегать нарушений прав человека и способствовать устойчивому развитию экономики.

Каждый инвестор будет по-своему реагировать на реалии сырьевого рынка. Если инвестиции в сырье противоречат ценностям инвестора из-за их воспринимаемой связи с социальными проблемами, экологической деградацией или нарушением прав человека, то он может полностью отказаться от инвестиций в этот класс активов. Или же он может инвестировать в компании, которые делают возможной замену сырья с высокими рисками (например, переход с энергетического угля на природный газ). Либо совершенствуя технологии добычи и сбора ресурсов (добыча золота старателями, «устойчивое» пальмовое масло, фермерство, лесное хозяйство) или способствуя сокращению спроса на природные ресурсы в целом (увеличение

объема перерабатываемых материалов, повышение энергоэффективности, сокращение потребления воды) [10].

Нетрадиционные активы.

К ним относятся хедж-фонды, прямые инвестиции и частная недвижимость, открывают определенные возможности для инвестиций, направленных на достижение целей устойчивого развития. Тематический фокус на устойчивое развитие может реализоваться, например, в форме фонда прямых инвестиций в возобновляемые источники энергии, энергоэффективной (умной) некоммерческой недвижимости или «устойчивого» хедж-фонда.

Эти активы не лишены недостатков: исследования, связывающие хедж-фонды и фонды прямых инвестиций с ростом неравенства доходов. Ограниченный спектр продуктов и высокие суммы минимальных инвестиций также уменьшают возможности для встраивания принципов устойчивости в портфель с помощью нетрадиционных активов. Однако узкий спектр продуктов, вероятно, будет расширяться по мере распространения стратегий устойчивого инвестирования.

Рассматривая вопрос о том, какую роль могут сыграть нетрадиционные активы в устойчивом портфеле, необходимо учитывать роль частной недвижимости, прямых инвестиций, индивидуального подхода, устойчивость хедж-фондов.

Частная недвижимость. Со временем устойчивый девелопмент, вероятно, станет нормой в результате внедрения новых технологий и инноваций. Интересно, что, как правило, лучше всего соответствуют критериям устойчивости самые новые и самые старые здания. В будущем «неустойчивые» здания, вероятно, будут сдаваться в аренду со скидкой. А «устойчивые» здания – с премией. Снижение политического риска весьма реально. Ужесточение регулирования, вероятно, продолжится, как и расширение требований в отношении раскрытия информации о соответствии зданий критериям устойчивости.

Прямые инвестиции. Менеджеров фондов прямых инвестиций часто критикуют за безжалостное стремление к повышению эффективности ценой сокращения рабочих мест и упадка локальных сообществ. Однако следует помнить, что фонды прямых инвестиций также взяли курс на повышение финансовых показателей за счет

достижения целей экологической эффективности, таких как сокращение потребления дефицитных природных ресурсов (воды и энергоносителей) и производства отходов. Прямые инвестиции, как правило, нацелены на долгосрочную перспективу, капитал резервируется примерно на 10–15 лет. Это полезно при инвестировании в ранние этапы разработки технологий, которые могут принести значительные экологические выгоды, дать начало жизнеспособным проектам и принести пользу обществу. Это значит, что прямые инвестиции являются хорошим инструментом для использования специализированных инвестиционных возможностей – от возобновляемых источников энергии до новых источников белка и финансирования деловых возможностей в неблагополучных сообществах. Инвестиции влияния – перспективная инвестиционная стратегия, развившаяся из традиционных прямых инвестиций – преследуют как социальные, так и финансовые цели. [2]

Индивидуальный подход. Инвесторы могут применять стратегии устойчивого инвестирования, руководствуясь разными мотивами, такими как доходность, ценности, влияние или то или иное сочетание этих факторов. От этих индивидуальных мотивов зависит необходимость внесения изменений в распределение активов и характер этих изменений. Например, инвесторы, ориентированные на доходность, могут увеличить долю прямых инвестиций, чтобы воспользоваться специфическими ESG-возможностями, недоступными на публичных рынках. Инвесторы, действующие на основе ценностей, возможно, откажутся от

инвестиций в товарные активы и хедж-фонды. Институциональные инвесторы, из-за ограничений, связанных с бенчмарком и соответствующими принципами, выберут собственный подход, отличный от подхода частных инвесторов. В конечном итоге, смысл решения о корректировке распределения активов на основе стратегий устойчивого инвестирования заключается не в повышении эффективности портфеля, а том, чтобы увеличить доходность, скорректированную с учетом риска, во всех его сегментах и одновременно выразить свои ценности и оказать желаемое влияние [3].

Устойчивость хедж-фондов. Устойчивых хедж-фондов пока очень мало, несмотря на то, что эти структуры хорошо приспособлены для интеграции ESG-факторов. В конечном итоге, «повышение доходности, скорректированной с учетом риска» является целью как хедж-фондов, так и устойчивого инвестирования. Приток средств в стратегии хедж-фондов, включившие ESG-факторы в свой инвестиционный процесс, может стать более распространенным явлением, если менеджеры лучше осознают преимущества учета факторов устойчивого развития.

Использование новых инструментов в формировании эффективных «устойчивых» портфелей инвестиций потребует существенной трансформации муниципального менеджмента. Наряду с процессами цифровизации это существенно изменит экономику и социальную среду многих муниципальных образований, в преобразовании которых они очень нуждаются.

Литература:

1. Абрамов Е. Что такое устойчивое развитие. Разные взгляды и подходы [Электронный ресурс] / Е. Абрамов, М. Андея, Ю. Бубнов. – Режим доступа: <https://www.icsgroup.ru/library/publications/detail.php?ID=32686> (дата обращения : 26.01.2020).
2. Аникин, Ю. В. Проблемы перехода к устойчивому развитию и зеленой экономике [Текст] / Ю. В. Аникин, В. И. Шилков // Российские регионы в фокусе перемен: сборник докладов XI международной конференции : в 2-х томах. – М.: АТИСО. – 2016. – С. 666–675.
3. Блиев И. А. Экономика России: от кризиса к устойчивому развитию [Текст] / И. А. Блиев, М. В. Блиева // Современные научные исследования и разработки. – 2017. – № 7(15). – С. 415–418.
4. Брунтланн Г. Х. Концепция устойчивого развития. Как большие компании заботятся о нашем будущем [Электронный ресурс] / Г. Х. Брунтланн. – Режим доступа : <http://saint-petersburg.tilda.ws/concept> (дата обращения : 26.03.2020).
5. Волюнец А. Что такое устойчивое развитие? И почему о нем так много говорят? [Электронный ресурс] / А. Волюнец. – Режим доступа : <http://greenbelarus.info/articles/26-10-2017/что-такое-ustoychivoe-razvitie-i-pochemu-o-nem-tak-mnogo-govoryat> (дата обращения : 26.01.2020).
6. Зотов В. Б., Голованов В. И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти. // Муниципальная академия. — 2018. — № 2. — С 57–61.
7. Ибятков Ф. М. Формы реализации проектов государственно-частного партнёрства в социальной сфере регионов

- // В сборнике: Актуальные вопросы экономических наук и современного менеджмента. Сборник статей по материалам XXVI международной научно-практической конференции. Новосибирск, - 2019. - С. 9–13.
8. Ибяттов Ф.М., Хмельченко Е.Г. Государственно-частное партнерство как инструмент в решении задач социально-экономического развития регионов и муниципальных образований // Муниципальная академия. -2019. -№ 4. -С. 89–95.
 9. Маймина, Э.В., Пузыня, Т.А., Гришина, Т.В. Бизнес-перспективы отечественных корпораций в контексте международной стандартизации устойчивого развития // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. -2019. - №. 3 (76). - С. 42-54.
 10. Макаров И. Устойчивое развитие: как победить бедность и сохранить природные ресурсы [Электронный ресурс] / И. Макаров. – 2019, No3. Режим доступа: <https://postnauka.ru/faq/72761> (дата обращения: 26.02.2020).
 11. ООН и устойчивое развитие [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/sections/general/un-and-sustainability/index.html> (дата обращения: 20.02.2020).
 12. Семешина Н.Т. Преимущества устойчивого инвестирования [Текст] // Вестник Белгородского университета кооперации, экономики и права. – 2019.- №6 (79). -С. 237-242.
 13. Семешина Н.Т. Современный подход к проблеме устойчивого инвестирования [Текст] //Сибирская финансовая школа-2016.- №1.-С. 92-95.
 14. Устойчивое развитие: концепция, принципы, цели [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://csrjournal.com/ustojchivoe-razvitie-koncepciya-principy-celi> (дата обращения: 29.12.2019).
 15. Apal'cova T.G., Kasantseva N.V., Nadtochiy Yu.B. Prospects of the Russian Coal Industry in the Conditions of Transition to a New Energy Pattern // International Journal of Innovative Technology and Exploring Engineering (IJITEE) – 2020. - №9(4).- pp. 1831-1835, DOI:10.35940/ijitee.D17.82.029420
- Literature:**
1. E. Abramov. What is sustainable development? Different views and approaches [Electronic resource] / E. Abramov, M. Andrea, Yuri Bubnov. - Access mode: <https://www.icsgroup.ru/library/publications/detail.php?ID=32686> (accessed: 26.01.2020).
 2. Anikin, Yu. V. Problems of transition to sustainable development and green economy [Text] / Yu. V. Anikin, V. I. Shilkov // Russian regions in the focus of change: collection of reports of the XI international conference: in 2 volumes. - Moscow: ATISO. - 2016. - Pp. 666-675.
 3. Bliev I. A., the Russian Economy: from crisis to sustainable development [Text] / I. A. bliev M. Bliev // Modern scientific research and development. - 2017. - No.7 (15). - Pp. 415-418.
 4. Bruntlann G. H. Concept of sustainable development. As big companies care about our future [Electronic resource] / G. H. Bruntland. – Mode of access : <http://saint-petersburg-da.tilde.ws/concept> (date accessed: 26.03.2020).
 5. Volynets A. What is sustainable development? And why is there so much talk about it? [Electronic resource] / A. Volynets. - Access mode : <http://greenbelarus.info/articles/26-10-2017/what-is-sustainable-development-and-why-it-is-so-much-talked-about> (accessed: 26.01.2020).
 6. Zotov V. B., Golovanov V. I. Problems of financial support in municipalities and directions of increasing the level of independence of local authorities. // Municipal Academy. - 2018. - № 2. - From 57-61.
 7. Ibyatov F. M. Forms of implementation of public-private partnership projects in the social sphere of regions // In the collection: Topical issues of economic Sciences and modern management. Collection of articles based on the materials of the XXVI scientific and practical international conference. Novosibirsk, - 2019. - P. 9-13.
 8. Ibyatov F. M., Khmelchenko E. G. Public-private partnership as a tool in solving problems of socio-economic development of regions and municipalities // Municipal Academy. -2019. - № 4. - P. 89-95.
 9. Maimina, E. V., Puznya, T. A., Grishina, T. V. Business prospects of domestic corporations in the context of international standardization of sustainable development // Bulletin of the Belgorod University of cooperation, Economics and law. -2019. - №. 3 (76).- Pp. 42-54.
 10. Makarov I. Sustainable development: how to overcome poverty and preserve natural resources [Electronic resource] / I. Makarov. - 2019, No3. Mode of access: <https://postnauka.ru/faq/72761> (date accessed: 26.02.2020).
 11. UN and sustainable development [Electronic resource]. - Access mode: <http://www.un.org/ru/sections/general/un-and-sustainability/index.html> (accessed: 20.02.2020).
 12. Semeshina N. T. Advantages of sustainable investment [Text] // Bulletin of the Belgorod University of cooperation, Economics and law. – 2019.- №6 (79). -Pp. 237-242.
 13. Semeshina N. T. Modern approach to the problem of sustainable investment [Text] //Siberian financial school-2016. - no. 1. - Pp. 92-95.
 14. Sustainable development: concept, principles, goals [Electronic resource]. – Mode of access: <http://csrjournal.com/ustojchivoe-razvitie-koncepciya-principy-celi> (date accessed: 29.12.2019).
 15. Apalkova T. G., Kasantseva N. V., Nadtochiy Yu. V. prospects for the development of the Russian coal industry in the conditions of transition to a new energy model // international journal of innovative technologies and research engineering (IJITEE)-2020. - №9(4).- Pp. 1831-1835, DOI: 10.35940 / ijitee.Diode d17. 82. 029420

Проекты «Бюджет для граждан»: оценка практики крупнейших городов

Projects “Budget for citizens”: assessment of the practice of the largest cities



Сергиенко Наталья Сергеевна
кандидат экономических наук, доцент кафедры
«Государственное и муниципальное управление»
Финансового университета при Правительстве Российской
Федерации, nssergienko@mail.ru

Sergienko Natalia Sergeevna
associate Professor of the Department “State and municipal
management” of the Financial University under the Government
of the Russian Federation, nssergienko@mail.ru

Аннотация.

В научной статье представлен анализ размещенных на официальных порталах проектов «бюджет для граждан», разработанных органами местного самоуправления городов, входящих в перечень крупнейших. Представлены авторские предложения по обеспечению открытости и прозрачности бюджетного процесса, отражение данных в проектах «бюджет для граждан» на муниципальном уровне.

Ключевые слова.

Бюджет, муниципальное образование, бюджетный процесс, открытость и прозрачность бюджета, публичные слушания.

Annotation.

The article is devoted to the analysis of projects presented on official portals “budget for citizens”, developed by local governments of cities included in the list of the largest. The author’s proposals on ensuring openness and transparency of the budget process at the municipal level are presented.

Keywords.

Budget, municipality, budget process, budget openness and transparency, public hearings.

Одним из требований к деятельности органов государственной власти и местного самоуправления стало обеспечение открытости и прозрачности. В рамках формирования и реализации бюджетной политики важным направлением выступает предоставление общественности информации о бюджете публично-правового образования [2]. К нормам бюджетного законодательства о соблюдении принципа открытости и прозрачности добавились новые требования, к числу которых относятся понятность и доступность информации о бюджете, возможность полного удовлетворения потребности населения в сведениях об использовании бюджетных ресурсов. На достаточно высокий уровень вышло понимание того, что бюджет представляет собой совокупность обязательств, вытекающих из необходимости реализации конституционных прав граждан. Высокая открытость бюджетного процесса напрямую влияет на повышение качества государственного и муниципального управления, об этом свидетельствует и зарубежный опыт [7,8].

Начатая работа Минфина России по повышению открытости бюджета реализуется в том числе посредством регулярного представления в открытой публикации «бюджета для граждан» на всех уровнях управления. Представление «бюджета для граждан» на федеральном и региональном уровнях сегодня уже реализованное мероприятие, поддерживаемое и совершенствуемое с учетом новых требований, изменения формата и расширения целевой аудитории [3]. На местном уровне пока такая практика широкого распространения с учетом качественных критериев не нашла. В то же время стало понятным, что, с одной стороны, «бюджет для граждан» на муниципальном уровне - инструмент обеспечения открытости и прозрачности, с другой – механизм выстраивания диалога органов местного самоуправления с общественностью поселения.

Представление «бюджета для граждан» дает возможность жителям муниципального образования понять содержание финансового плана, называемого «бюджет» в доступной форме, легкой для понимания, ясных по своему содержанию сложных терминов, описывающих бюджетный процесс. Жителям муниципальных образований должно быть понятно, что местный бюджет является основным политическим

документом органов местного самоуправления, в котором декларируемые цели муниципальной политики трансформируются в конкретные действия органов власти.

От того, насколько доступно дано объяснение показателей и основных характеристик бюджета, зависит понимание гражданами сути бюджетной политики на муниципальном уровне, изменений экономической ситуации, роли всех участников этого процесса в мобилизации доходов в бюджет, необходимости своевременного и полного финансирования вопросов местного значения, а также ограниченности в имеющемся объеме финансовых ресурсов.

В то же время до сих пор большинство жителей не осознает роли местных органов власти в решении вопросов местного значения, и в условиях получения первой информации об объемах расходов бюджета муниципального образования жители делают необоснованные выводы о высоком уровне расходов муниципальных бюджетов, делая предложения о дополнительных направлениях расходов и повышения нагрузки на бюджет. Таким образом, пока «бюджет для граждан» выступает в качестве инструмента повышения бюджетной грамотности населения.

Безусловно, важными характеристиками формата «бюджета для граждан» выступают понятность, четкость, структурированность данных, полнота информации. Поэтому при оценке содержания проекта в качестве критериев принимаются эти характеристики.

В условиях продолжительной практики представления «бюджетов для граждан», когда важность словаря официальных терминов, которые используются в бюджетном процессе, отходит на второй план, особенно значимыми становятся актуальные публикации по теме бюджета, тематические подборки материалов с бюджетными данными, структурированными по группам пользователей. Как показал анализ, особая потребность возникает в получении сведений при реализации отдельных муниципальных проектов с полными данными о стоимости, участниках, подрядчиках и исполнителях, этапах и конечных сроках реализации проекта, конкурсной документации, инвесторах и бюджетных расходах на их реализацию.

Становится востребованной информация публикации в рамках указанного

проекта не только финансовых, но и натуральных показателей с тем, чтобы жители городов понимали, каков практический результат бюджетных расходов. Поэтому особенно привлекательным является формат открытого бюджета, на котором размещаются бюджетные данные города Санкт-Петербурга.

Важную роль в обеспечении прозрачности бюджетного процесса играет также представление на официальном сайте видеозаписей слушаний по бюджету, выступлений и процесс голосования [4,5]. Переход на дистанционную работу органов местного самоуправления обозначил необходимость организации дистанционных слушаний по проекту бюджета, заседаний с представлением информации о промежуточном исполнении как представителями власти, так и экспертов.

Сегодня проводимая НИФИ Минфина России оценка открытости и прозрачности бюджетов субъектов РФ позволяет напрямую связывать политику открытости и прозрачности региональных властей и муниципальных образований, находящихся на их территории. Успешный опыт регионов-лидеров формирует культуру открытости и прозрачности у муниципальных образований. Большая часть муниципальных образований этих регионов публикует свои «бюджеты для граждан», взяв за основу документ субъекта РФ, поэтому предоставляемое их качество такое же высокое, как и субъекта РФ.

Анализ обсуждаемых направлений проектов показал, что наиболее интересными аспектами для граждан выступают состав расходов бюджета, их приоритетность, направления производимых за счет бюджета социальных выплат и их объемы, какие программы реализуются в социальной сфере за счет средств местных бюджетов. Поэтому программный формат бюджета также должен найти отражение в пояснениях, отраженных в «бюджете для граждан муниципального образования». Программы содержат сведения о результатах реализации, планируемых при утверждении, с увязкой их с комплексом мероприятий и объемом предназначенных бюджетных ресурсов. Важно в этом случае то, что такие показатели должны стать индикаторами оценки местного сообщества качества работы органов местного самоуправления по всем направлениям. Это становится значимым в условиях ежегодной оценки

качества исполнения местного бюджета контрольно-счетным органом муниципального образования.

Граждане будут больше заинтересованы в информации о бюджетном процессе, если будут видеть конкретные направления расходования средств в натуральном выражении: сколько детских садов и школ было построено на территории их муниципального образования, каким образом осуществляется управление расходами на жилищно-коммунальное хозяйство, дорожное хозяйство была усовершенствована система ЖКХ, здравоохранения, социальная сфера и другие расходы, осуществляемые из муниципального бюджета. Именно такая подача практикуется в муниципальной практике за рубежом.

Рассматривая опыт формирования «бюджетов для граждан» крупнейших городов Российской Федерации, можно отметить полноту и охват данных бюджетов городов Москва, Санкт-Петербург, Новосибирск, Екатеринбург, Уфа и др.

На наш взгляд, положительной практикой выступает отдельное представление бюджетных данных к публичным слушаниям по проекту решения Совета депутатов города Новосибирск «О бюджете...». Кроме того, муниципальные власти Новосибирска очень подробно раскрывают направления и объемы социальных выплат гражданам по публичным нормативным обязательствам, меры социальной поддержки разных групп получателей и их объем с указанием численности получателей.

Особого внимания заслуживает практика с подробным представлением программных расходов местного бюджета в общей структуре расходов и их детализация по муниципальным программам – (Екатеринбург, Новосибирск, Пермь, Нижний Новгород, Омск, Челябинск, Уфа, Красноярск, Воронеж). Однако муниципальные программы с указанием целей и задач, поставленных перед программой, с ссылкой на муниципальный правовой акт, которым данная программа была утверждена, непосредственно в составе «бюджета для граждан» представлены только на портале Новосибирска. В «бюджете для граждан» Воронежа муниципальные программы содержат помимо целей указание на ответственного исполнителя, показатели (индикаторы) и ожидаемые результаты.

Подробное табличное представление бюджетных данных на портале города Краснодар безусловно заслуживает внимания, однако надо признать, что такой формат данных ориентирован на подготовленного гражданина, готового вникать во все тонкости формирования бюджета и делать самостоятельные выводы.

Представляется необходимым дать высокую оценку проектам городов Новосибирск, Краснодар, Челябинск за представление роли и участия в реализации национальных проектов органов местного самоуправления с подробным представлением характеристик на муниципальном уровне, позволяя оценить их реализацию в городе.

Довольно интересным и понятным показателем сравнение основных характеристик и показателей бюджета города Екатеринбург с другими городами-миллионниками (Ростов-на-Дону, Пермь, Казань, Нижний Новгород, Челябинск, Новосибирск). Интерактивное сравнение позволяет оценить бюджетные доходы и расходы визуально и в абсолютном выражении с учетом численности населения, а соответственно соотносить эти показатели с учетом отраженных здесь же на портале расчетов на душу населения.

Отличает содержание открытого бюджета города Екатеринбург наличием в рубрике «Часто задаваемые вопросы» простых и понятных вопросов и ответов, возникающих у граждан, о бюджетном процессе, структуре бюджета, возможности получить дополнительные сведения. Размещение отдельных вопросов и ответов создает «атмосферу» открытости и прозрачности деятельности органов местного самоуправления.

Заслуживает внимания представление структурированной информации, необходимой для осуществления бюджетных платежей и мобилизации доходов в муниципальный бюджет. Такая информация позволяет налогоплательщикам через «бюджет на граждан» выйти на размещенные на официальном портале сведения по оплате арендных платежей, госпошлины за выдачу разрешения на установку рекламной конструкции и т.д.

Информация на портале «бюджет для граждан» города Красноярск включает сведения о реализации проекта «Народный бюджет», инициированного Красноярским региональным отделением партии

«Единая Россия». Однако обращение к странице не позволяет получить информацию о проекте после 2015 года.

Особенностью «бюджета для граждан» Омска помимо других различий можно назвать доступ к сведениям о формировании и расходовании муниципального дорожного фонда города Омска. На портале представлены источники формирования фонда, данные мониторинга объемов работ и основные направления расходования средств дорожного фонда. Такая прозрачность муниципального дорожного хозяйства должна стать примером не только для крупнейших городов, муниципальных образований разных типов, но и для субъектов Российской Федерации. Общие сведения о муниципальном дорожном фонде представлены и в брошюре города Уфа.

В «бюджете для граждан» Волгограда особая роль отведена перечислению конкретных объектов капитальных вложений в разрезе инфраструктурных проектов, реализация которых очевидно вызовет интерес граждан.

«Бюджет для граждан», представленный органами местного самоуправления Нижнего Новгорода, на портале размещен в виде брошюры, которую можно скачать или листать на портале. Такое представление информации не ограничивает доступа к бюджетным характеристикам города, однако, как показало исследование, ограничивает интерес молодых граждан, интерес у которых вызывает интерактивная визуализация.

Поиск страницы «бюджета для граждан» города Самары на официальном портале муниципальных органов власти города был затруднен. При наличии раздела «Бюджет для граждан» и обращении к нему был осуществлен переход к текстам Решений Думы городского округа Самара («О бюджете городского округа Самара...»).

Проект «бюджет для граждан» города Ростов-на-Дону представлен в виде брошюры, которую необходимо скачать для подробного изучения. Вызывает разочарование визуальное представление бюджетных показателей в виде рисунков и таблиц, которые не имеют четкости, «размыты» и отражают формальный подход органов власти по представлению информации для населения. Такой формат, очевидно, не вызовет интерес у жителей, не позволит вступать в дискуссию и задавать вопросы через портал.

Проведенный анализ позволил выделить отдельные особенности проектов «бюджет для граждан», городов, численность жителей которых превысила 1000000 жителей.

Практика показала, что привлечение широкой общественности к проблемам муниципальных финансов реализуется посредством различных интерактивных приложений, описывающих отдельные процедуры бюджетного процесса, и раскрывающих особенности расходов местного бюджета по отдельным направлениям.

Уже становится очевидным, что повышение бюджетной грамотности формирует ответственную гражданскую позицию жителей муниципальных образований посредством осознанного принятия задач и функций, стоящих перед бюджетом, прав и обязанностей по отношению к бюджету, а способствует повышению доверия

населения к действиям органов власти по управлению общественными финансами.

Таким образом, принимаемые решения органами местного самоуправления по многим направлениям, особенно когда эти мероприятия сформулированы в муниципальные программы, следует сопровождать представлением их в проектах «бюджет для граждан». Это позволит жителям делать выводы об экономическом развитии муниципального образования, о необходимости участия в определении и выборе мероприятий при расходовании бюджетных средств, особенно в условиях их ограниченности и высокой конкуренции. В конечном итоге, такой механизм позволит сформировать систему общественного контроля из числа заинтересованных жителей и повысить эффективность и результативность расходов местных бюджетов.

Литература:

1. Антипов С.В., Мусинова Н.Н., Инновационные преобразования в реализации социально значимых программ в городе Москве // Вестник университета. 2013. № 8. С. 82-86.
2. Балынин И.В. Комплекс предложений по повышению прозрачности общественных финансов в Российской Федерации // Аудит и финансовый анализ. - 2018. - №4. - С. 80-84.
3. Балынин И.В. Понятие и критерии оценки качества управления расходами бюджетов субъектов федерации // Финансовая аналитика: проблемы и решения. 2016. №36. С.28-38.
4. Зотов В. Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением // 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.]. Москва, 2018. С. 58-62.
5. Комов В.Э., Зорина М.А. Особенности организации коммуникаций населения и органов государственной власти // Вестник Тульского филиала Финуниверситета. 2017. № 1. С. 145-147.
6. Мусинова Н.Н. Развитие городских агломераций как одно из направлений стратегии пространственного развития России // Вестник университета. 2019. № 2. С. 46-51.
7. Прокофьев С.Е. Макаров А.В. Обеспечение бюджетной транспарентности в зарубежных странах // Финансы. 2010. № 4. С. 62-64.
8. Прокофьев С.Е., Горбунов В.В. Шведский опыт исполнения бюджета и возможность его применения в России // Финансы. 2004. № 5. С. 55-58.

Literature:

1. Antipov S. V., Musinova N. N., Innovative transformations in the implementation of socially significant programs in Moscow // Bulletin of the University. 2013. no. 8. Pp. 82-86.
2. Balynin I. V. Set of proposals for improving the transparency of public Finance in the Russian Federation // Audit and financial analysis. - 2018. - №4. - Pp. 80-84.
3. Balynin I. V. Concept and criteria for evaluating the quality of expenditure management in the budgets of the Federal subjects // Financial Analytics: problems and solutions. 2016. no. 36. Pp. 28-38.
4. Zotov V. B. Information technologies in the service of interaction between the government and the population // Actual problems and prospects of development of public administration and law Collection of scientific articles of the V international scientific and practical conference "Management Sciences in the modern world". Edited by S. E. Prokofiev [et al.]. Moscow, 2018. Pp. 58-62.
5. Komov V. E., Zorina M. A. Features of the organization of communications of the population and state authorities // Bulletin of the Tula branch of the University of Finance. 2017. no. 1. Pp. 145-147.
6. Musinova N. N. Development of urban agglomerations as one of the directions of the spatial development strategy of Russia // Bulletin of the University. 2019. No. 2. P. 46-51.
7. Prokofiev S. E. Ensuring budgetary transparency in foreign countries / S. E. Prokofiev, A.V. Makarov // Finance. 2010. No. 4. Pp. 62-64.
8. Prokofiev S. E., Gorbunov V. V. Swedish experience of budget execution and the possibility of its application in Russia // Finance. 2004. No. 5. P. 55-58.

Оценка качества бюджетного процесса в Псковской области

Assessment of the quality of the budget process in the Pskov region



Никифорова Екатерина Анатольевна, к.э.н., доцент, и. о. зав. кафедрой «Экономика и гуманитарные науки» Филиала ФГБОУ ВО «Псковский государственный университет» в г. Великие Луки Псковской области
E-mail: niki_prinz@mail.ru

Nikiiforova E.A., Ph. D. in Economic sciences, Associate Professor, Acting Head of Department «Economics and Humanities» of the PskovSU branch in Velikie Luki
E-mail: niki_prinz@mail.ru



Федорова Ульяна Михайловна, студент Финансового университета при Правительстве РФ,
E-mail: uliia3790@ya.ru

Fedorova U.M., student of the Financial University under the government of the Russian Federation,
E-mail: uliia3790@ya.ru

Аннотация.

Целью исследования является оценка качества бюджетного процесса в Псковской области. Основными задачами исследования являются изучение организации бюджетного процесса на стадии планирования, рассмотрения и утверждения, исполнения, бюджетов составления и утверждения бюджетной отчетности и выявление соответствующих проблем. В статье проведен анализ организации бюджетного процесса в Псковской области, и выработаны основные предложения по улучшению бюджетного процесса в данном регионе. Полученные результаты могут быть использованы как самим субъектом, так и другими, имеющие схожие проблемы.

Ключевые слова.

Бюджетный процесс, бюджет для граждан, оценка качества бюджетного процесса, бюджетные ограничения.

Annotation.

The purpose of the study is to assess the quality of the budget process in the Pskov region. The main objectives of the study are to investigate the budgetary process at all stages. The article analyzes the organization of the budget process in the Pskov region and develops the main proposals for improving the budget process in this region. The results can be used both by the subject of the Russian Federation and by others with similar problems.

Keywords.

Budget process, budget for citizens, assessment of the quality of the budget process, budget restrictions.

Правильно построенный бюджетный процесс на всех уровнях позволяет поддерживать экономический рост и сохранять устойчивое развитие в долгосрочном периоде. Эффективное управление финансами со стороны государственных органов и органов местного самоуправления влияет на благополучие общества и на достижение стратегических целей социально-экономического развития отдельной территории и страны в целом. Следовательно, необходимо оценивать качество бюджетного процесса в регионах, для того чтобы в дальнейшем устранять выявленные недостатки и совершенствовать его организацию. В следствии чего были разработаны следующие критерии для оценки качества бюджетного процесса на всех его стадиях: качество законодательной базы, соблюдение бюджетного законодательства, качество исполнения бюджета, контроль за бюджетным процессом, открытость бюджетного процесса, вовлеченность граждан в бюджетный процесс. Рассмотрим организацию бюджетного процесса в одном из субъектов Российской Федерации - Псковской области, поскольку она имеет достаточно низкий уровень организации бюджетного процесса по оценкам Министерства финансов.

1. Качество законодательной базы

Специфика бюджетного процесса Псковской области описана в законе о бюджетном процессе [2], где прописаны все стадии бюджетного процесса, выделено определение самого понятия, участники, полномочия и иное. Порядок и сроки составления проекта областного бюджета устанавливаются отдельно Администрацией области на каждый год,

где описаны сроки в части предоставления необходимых документов для составления проектов бюджета, однако сложно определить их соблюдение, так как в интернет-ресурсах данная информация не размещается. Недостаточно описана стадия прогнозирования в части самой методики.

В дополнение недостатком также является отсутствие в открытом доступе окончательного закона об областном бюджете на 2018 и плановый период с внесенными изменениями.

В закон Псковской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» [5] внесились изменения 5 раз: от 29 марта, 31 мая, 12 июля, 27 сентября, 25 декабря. Законом от 31 мая внесены незначительные изменения в двух приложениях. В остальных законах внесены значительные изменения в статьи основных характеристиках областного бюджета, объемов бюджетных ассигнований, межбюджетных трансфертов предоставления бюджетных кредитов и в ряд приложений, включающих перечень главных администраторов, поступления доходов, ведомственную структуру расходов, программу государственных внутренних заимствований (в части погашения), источники внутреннего финансирования дефицита бюджета и иные. Некоторые изменения на 2018 год приведены в табл. 1, в сравнении изначальной и окончательной версии можно отметить рост всех показателей, увеличение предоставления межбюджетных трансфертов в 2 раза и уменьшение доли налоговых и неналоговых доходов в общем объеме доходов.

Таблица 1.

Изменения в законе об областном бюджете на 2018 г., тыс. руб.

Изменения	Изначально	I	III	IV	V	Прирост
Доходы	26724051	28839058	30495608	31534889	32772301	23%
в т.ч. налоговые и неналоговые доходы	17150506	17612186	-	17853782	17855000	4%
доля налоговых и неналоговых доходов в общем объеме	64%	61%		57%	54%	-15%
Расходы	27089591	29054918	30711468	31727530	33436021	23%
Дефицит	365540	215860	-	192641	663720	82%
Предельный объем госдолга	17150506	17612186	-	-	17855000	4%
МБТ из ФБ	9573545	11127362	12783912	13581597	14817791	55%

В Законе Псковской области «О бюджете территориального фонда обязательного медицинского страхования Псковской области на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» вносились изменения 2 раза: от 4 мая и 14 декабря 2018 года. В части общего объема доходов (уменьшение налоговых и неналоговых доходов) и расходов произошли незначительные изменения, распределение бюджетных ассигнований, источники внутреннего финансирования дефицита бюджета также претерпели изменения.

Таким образом, в силу многочисленных изменений закона о бюджете планирование областного бюджета на очередной финансовый год и плановый период осуществляется на низком уровне.

2. Соблюдение бюджетных ограничений
 - Дефицит бюджета субъекта РФ

В Псковской области доля дотаций составляла меньше 20% (табл. 2), значит она должна соблюдать ограничение о непревышении дефицита бюджета объемов доходов без учета безвозмездных поступлений, в соответствии с пунктом 2 статьи 92.1 Бюджетного кодекса РФ [1].

Таблица 2.

Данные Псковской области, руб.

	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Дотации из федерального бюджета субъекту РФ	4041476500	4170975900	6763282400
Субвенции из федерального бюджета субъекту РФ	1613294395	1466287463	1564923750
Доходы консолидированного бюджета субъекта РФ	30177987199	31217236457	36306625929
Доля дотаций в доходах консолидированного бюджета субъекта РФ без учета субвенций	14,149 %	14,020 %	19,467 %

Рассчитаем показатели на стадии составления проекта бюджета на 2018 год и плановый период (табл. 3). Прогноз на 2018 год дефицита бюджета субъекта РФ соответствует бюджетному ограничению,

а на 2019 и 2020 год бюджет составлен с профицитом. На стадии исполнения бюджета за 2018 г. бюджетное ограничение также выполняется.

Таблица 3.

Расчет дефицита бюджета Псковской области, тыс. руб.

Прогнозные значения	2018 г.	2019 г.	2020 г.
1. Доходы	32772301	25903919	25656086
1.1. в т.ч. безвозмездные поступления	14917301	7972730	7626307
2. Расходы	33436021	25807894	25146273
3. Дефицит (2-1)	663720	-96025	-509813
0,15*(п.1-п.1.1.)	2678250	2689678	2704467

- Расходы на обслуживание государственного долга

В соответствии со ст. 111 Бюджетного кодекса Российской Федерации, расходы на обслуживание государственного долга не могут быть больше 15 процентов от расходов бюджета без учёта субвенций. Рассчитаем показатели на стадии составления про-

екта бюджета на 2018 год и плановый период (табл. 4). Прогноз на 2018 год и плановый период по обслуживанию государственного долга субъекта РФ соответствует бюджетному ограничению. На стадии исполнения бюджета за 2018 г. бюджетное ограничение также выполняется.

Таблица 4.

Расчет расходов на обслуживание госдолга Псковской области

Показатели, тыс. руб.	2018 г.	2019 г.	2020 г.
4. Обслуживание госдолга субъекта РФ	817000	847000	847000
5. Субвенции	1576627	1366680	1366899
0,15*(п.2-п.5)	4778909	3666182	3566906

• Предельный объем государственного долга

В соответствии с п. 4 ст. 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации государственный долг субъекта РФ не может быть больше доходов за исключением безвозмездных поступлений. Рассчитаем показатели на стадии составления про-

екта бюджета на 2018 год и плановый период (табл. 5.). Прогноз на 2018 и 2020 год соответствует расчету бюджетного ограничения, однако в 2019 г. показатель занижен. При исполнении бюджета за 2018 г. бюджетное ограничение в части предельного объема государственного долга выполняется.

Таблица 5.

Расчет предельного объема госдолга Псковской области

Показатели, тыс. руб.	2018 г.,	2019 г.	2020 г.
6. Утвержденный предельный объем госдолга области	17855000	17553237	18029779
(п. 1-п.1.1.)	17855000	17931189	18029779

Таким образом, на стадии составления и исполнения областного бюджета установленные бюджетные ограничения соблюдаются, но в законе об областном бюджете на 2018 г. и плановый период расчет предельного объема государственного долга области на 2019 г. не соответствует установленной цифре.

3. Качество исполнения бюджета

Бюджет Псковской области не является сбалансированным. Как можно видеть в таблице 6 исполнение бюджета по расходам положительное, отклонение составляет около 5 % и в 2018 году составило менее 3 процентов. Однако закон об областном бюджете претерпевал множество изменений, что снижает качество управления и прогноз подгоняется под исполнение.

Таблица 6.

Исполнение областного бюджета, %

Год	Доходы	Расходы
2016	96,5	97,8
2017	94,9	95,6
2018	97,4	98,1

В структуре доходов областного бюджета безвозмездные поступления занимают значительную долю, и с каждым годом они увеличиваются. В структуре расходов государственные программы занимают значительную долю в общем объеме, среди которых только четыре наиболее значительны.

4. Контроль за бюджетным процессом

Счетная палата Псковской области ежеквартально проводит контроль за исполнением областного бюджета. Орган государственного финансового контроля составляет заключения по итогам анализа доходов и расходов бюджета, государ-

ственного долга, задолженности бюджета и другим параметрам, которые отправляет в Псковское областное Собрание депутатов и Губернатору Псковской области.

Счетная палата Псковской области в рамках своих полномочий проводит экспертизу законодательных и нормативных правовых актов и готовит заключения. Замечания, указываемые в заключениях, учитываются при рассмотрении проектов законов и постановлений. В ходе проверок годового отчета об исполнении областного бюджета направляет соответствующие представления.

Управление федерального казначейства по Псковской области также про-

водит соответствующие контрольные мероприятия и выявляет нарушения законодательства в части использования бюджетных средств, бюджетных кредитов, ведения бюджетного учета и предоставления отчетности [16].

Таким образом, контрольные органы осуществляют свою деятельность должным образом, недостатком является сложность в определении результатов деятельности Счетной палаты Псковской области.

5. Открытость бюджетного процесса

В современной бюджетной политике открытость и прозрачность бюджетного процесса играют важную роль. Многими учеными отмечается значимость информационных технологий, в частности В.Б. Зотов, д.э.н., профессор, в статье «Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением» описывает влияние современных технологий в повышении доверия населения к власти [12]. Так, в Псковской области также был создан специальный портал «Открытый бюджет» [14] с целью ознакомления граждан, не являющимися специалистами в данной сфере, с бюджетным процессом области.

На сайте размещены характеристики бюджетного процесса на всех его стадиях и содержит следующие блоки: справочная информация о бюджете, формирование бюджета, бюджет для граждан, исполнение бюджета, отчет для граждан, государственные программы, муниципальные образования, противодействие коррупции, реализация общественных инициатив, финансовый контроль.

Сайт наполнен многими разделами, можно отметить удобность изложения материала и простоту использования, что непосредственно будет удобно для граждан. Однако можно выявить ряд серьезных недочетов, которые мешают полностью пользоваться данным ресурсом: правовая основа бюджетного процесса не обновлялась после 2016 года; не размещен новый Проект Закона Псковской области «Об областном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (но размещены законы о внесении изменений); на 2020 год и последующий плановый период информации нет, но часть информации размещена на сайте Комета по финансам Псковской области и портале

нормативных правовых актов [13] «Бюджет для граждан» представлен в виде презентации в нём расписаны доходы и расходы областного и консолидированного бюджета, межбюджетные трансферты и работа над приоритетными направлениями. Существенным недостатком является отсутствие комплексной разъяснительной информации о самом бюджетном процессе, его стадиях, сроках, ответственных лиц, что затрудняет восприятие информации и понятие самого процесса.

Официальные сайты участников бюджетного процесса сложны для восприятия, не содержат актуальную информацию и обновляются только для отписки. На сайте Комитета по финансам Псковской области, являющемся одним из самых важных участников, отсутствует актуальная информация и дана ссылка на «Открытый бюджет»; наиболее актуальная информация размещена на Едином портале бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет», но не по всем разделам. На сайте Счетной палаты Псковской области присутствует актуальная информация по проводимым проверкам и отчеты о деятельности, но о самих результатах проверок и проводимых мероприятиях информации недостаточно.

Касаемо вовлеченности граждан в бюджетный процесс, на данный момент сложно оценить данный критерий, поскольку большинство информации, располагаемой на официальных сайтах содержит системные файлы, которые не открываются, либо пустые вкладки без какой-либо информации, например, протокол публичных слушаний размещен на сайте открытого бюджета к некоторым законам, однако размещенный формат не позволяет обычному пользователю изучить данную информацию. Следовательно, данный вопрос требует более глубокого изучения с задействованием соответствующих органов, но из проведенного опроса представителей данной области можно сделать вывод о невовлеченности и незаинтересованности граждан в бюджетном процессе.

Таким образом, в результате анализа бюджетного процесса в Псковской области, можно признать его качество удовлетворительным. Псковская область содержит положительные черты в организации бюджетного процесса, но и множество

серьезных проблем, выявленных ранее. Также стоит отметить, что в соответствии с оценкой Министерства финансов Российской Федерации Псковская область оценивается низкой организацией бюджетного процесса [3], поэтому необходимо принять ряд мер для улучшения бюджетного процесса:

- Улучшение информационной обеспеченности и доступности. Необходимо полностью пересмотреть официальные сайты участников бюджетного процесса, подходы к открытому бюджету и «бюджету для граждан» в разрезе удобства использования, выкладки оперативной информации в достаточном объеме, обновления устаревших данных;

- В целях совершенствования планирования необходимо скорректировать методику прогнозирования, более качественно составлять проекты закона об областном бюджете;

- Привлечение граждан к бюджетному процессу. Улучшение составления бюджета для граждан, приглашение информации о публичных слушаниях, возможностях инициативного бюджетирования, повышение общего интереса возможно посредством проведения форумов;

- Повышение квалификации органов, организующих бюджетный процесс

- Усиление контроля за бюджетным процессом со стороны Счетной палаты Псковской области

Таким образом, Бюджетный процесс в Псковской области имеет множество недостатков, что говорит о некачественности его организации. Субъект Российской Федерации на данном этапе соблюдает сроки на всех стадиях бюджетного процесса, бюджетные ограничения, но в других рассматриваемых критериях имеет ряд проблем, требующих устранения.

Литература:

1. «Бюджетный кодекс Российской Федерации» от 31.07.1998 N 145-ФЗ (ред. от 04.11.2019, с изм. от 12.11.2019) // Собрание законодательства РФ. 03.08.1998. N 31. ст. 3823.

2. О бюджетном процессе в Псковской области: Закон Псковской области от 06.06.2008 №769-оз (с изменениями на 11 июня 2019 года) [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/924018030> (Дата обращения: 20.04.2020)

3. О порядке осуществления мониторинга и оценки качества управления региональными финансами: Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 3 декабря 2010 года N 552 (с изменениями на 29 июля 2019 года) [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/902249359> (Дата обращения: 17.04.2020)

4. О мерах по разработке областного бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 годов: Постановление Администрации Псковской области от 10.07.2017 № 454-р [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/462716697>

5. Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов: Закон Псковской области от 26 декабря 2017 года № 1830-03 [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/462718115>

6. О внесении изменений в Закон Псковской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»: Закон Псковской области от 11 апреля 2018 г. № 1850-03 [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/462718852>

7. О внесении изменений в Закон Псковской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»: Закон Псковской области от 13 июня 2018 г. № 1860-03 [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/462719211>

8. О внесении изменений в Закон Псковской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»: Закон Псковской области от 23 июля 2018 г. № 1864-03 [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/462719581>

9. О внесении изменений в Закон Псковской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»: Закон Псковской области от 11 октября 2018 г. № 1880-03 [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/462720116>

10. О внесении изменений в Закон Псковской области «Об областном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»: Закон Псковской области от 28.12.2018 № 1911-03 [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/462720851>

11. Об утверждении отчета об исполнении областного бюджета за 2018 год: Закон Псковской области от 15 июля 2019 года №1966-03 [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/462722049>

12. Зотов В.Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением // 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.

- 13.** Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет» 2013-2019 [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://www.budget.gov.ru>
- 14.** Нормативные правовые акты Псковской области [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://pravo.pskov.ru> (Дата обращения: 24.04.2020).
- 15.** Открытый бюджет Псковской области [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://bks.pskov.ru/ebudget> (Дата обращения: 07.05.2020)
- 16.** Официальный сайт Комитета по финансам Псковской области [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://finance.pskov.ru> (Дата обращения: 07.05.2020)
- 17.** Официальный сайт Управления Федерального казначейства [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <https://pskov.roskazna.ru/inaya-deyatelnost/kontrolnaya-i-nadzornaya-funktsii/> (Дата обращения: 25.04.2020)
- 18.** Официальный сайт Счетной палаты Псковской области [Электронный ресурс]: -Режим доступа: <http://www.sp-po.ru/activity/control/2018/> (Дата обращения: 25.04.2020)
- 7.** About amendments to the Law of the Pskov region "About the regional budget for 2018 and for the planning period of 2019 and 2020": Law of the Pskov region of June 13, 2018 No. 1860-OZ [Electronic resource]: - Access Mode: <http://docs.cntd.ru/document/462719211>
- 8.** About amendments to the Law of the Pskov region "About the regional budget for 2018 and for the planning period of 2019 and 2020": Law of the Pskov region of July 23, 2018 № 1864-OZ [Electronic resource]: - Access Mode: <http://docs.cntd.ru/document/462719581>
- 9.** About amendments to the Law of the Pskov region "About the regional budget for 2018 and for the planning period of 2019 and 2020": Law of the Pskov region of October 11, 2018 № 1880-OZ [Electronic resource]: - Access Mode: <http://docs.cntd.ru/document/462720116>
- 10.** About amendments to the Law of the Pskov region "About the regional budget for 2018 and for the planning period of 2019 and 2020": Law of the Pskov region from 28.12.2018 № 1911-OZ [Electronic resource]: - Access Mode: <http://docs.cntd.ru/document/462720851>
- 11.** About approving the report on the implementation of the regional budget for 2018: Law of the Pskov region of July 15, 2019 no. 1966-OZ [Electronic resource]: - Access Mode: <http://docs.cntd.ru/document/462722049>
- 12.** Zotov V.B. Information technology in the service of the interaction of power 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. S.E.Prokofiev [et al.].2018. S. 58–62
- 13.** Unified portal of the budget system of the Russian Federation "Electronic budget" 2013-2019 [Electronic resource]: - Access Mode: <http://www.budget.gov.ru> (access date: 05. 05.2020)
- 14.** Normative legal acts of the Pskov region [Electronic resource]: - Access Mode: <http://pravo.pskov.ru> (access date: 24.04.2020).
- 15.** Open budget of the Pskov region [Electronic resource]: - Access Mode: <http://bks.pskov.ru/ebudget> (access date: 07.05.2020)
- 16.** The official website of the Committee on Finance of the Pskov region [Electronic resource]: - Access Mode: <http://finance.pskov.ru> (access date: 07.05.2020)
- 17.** The official website of the Federal Treasury Department [Electronic resource]: - Access Mode: <https://pskov.roskazna.ru/inaya-deyatelnost/kontrolnaya-i-nadzornaya-funktsii/> (access date: 25.04.2020)
- 18.** The official website of the Accounting chamber of the Pskov region [Electronic resource]: - Access Mode: <http://www.sp-po.ru/activity/control/2018/> (access date: 25.04.2020)

Literature:

- 1.** "Budget code of the Russian Federation" from 31.07.1998 N 145-FZ (ed. from 04.11.2019, with amendments from 12.11.2019) // Collection of legislation of the Russian Federation. 03.08.1998. N 31. art. 3823.
- 2.** About the budget process in the Pskov region: Law of the Pskov region from 06.06.2008 №769-oz (with changes on June 11, 2019) [Electronic resource]: - Access Mode: <http://docs.cntd.ru/document/924018030> (access date: 20.04.2020)
- 3.** About the procedure for monitoring and evaluating the quality of regional Finance management: Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation of December 3, 2010 N 552 (with changes on July 29, 2019) [Electronic resource]: - Access Mode: <http://docs.cntd.ru/document/902249359> (access date: 17.04.2020)
- 4.** About measures to develop the regional budget for 2018 and the planning period of 2019 and 2020: Resolution of the Administration of the Pskov region from 10.07.2017 № 454-R [Electronic resource]: - Access Mode: <http://docs.cntd.ru/document/462716697>
- 5.** About the regional budget for 2018 and for the planning period of 2019 and 2020: the Law of the Pskov region of December 26, 2017 No. 1830-OZ [Electronic resource]: - Access Mode: <http://docs.cntd.ru/document/462718115>
- 6.** About amendments to the Law of the Pskov region "About the regional budget for 2018 and for the planning period of 2019 and 2020": Law of the Pskov region of April 11, 2018 № 1850-OZ [Electronic resource]: - Access Mode: <http://docs.cntd.ru/document/462718852>

Стратегическое планирование в муниципальном образовании: проблемы и повышение эффективности

Strategic planning in municipal education: challenges and improvement of efficiency



В. Б. Зотов,
доктор экономических наук, профессор, заведующий
кафедрой государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
г. Москва
Zotov-Vladimir@yandex.ru

V. B. Zotov,
doctor of Economics, Professor, head of the Department "State
and municipal management" of State University of Management
(Moscow)
Zotov-Vladimir@yandex.ru



И. В. Милькина,
кандидат экономических наук, доцент,
доцент кафедры государственного и муниципального
управления
ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
irina_milkina@bk.ru

I. V. Milkina,
Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor,
Department of state and municipal governance of
State University of Management (Moscow)
irina_milkina@bk.ru

Аннотация.

В статье рассмотрены основные преимущества и направления применения стратегического планирования социально-экономического развития в муниципальном образовании. Проведен анализ особенностей применения стратегического планирования на муниципальном уровне. Определен перечень задач, которые необходимо решить.

Ключевые слова.

Стратегическое планирование, муниципальное образование, социально-экономическое развитие.

Annotation.

The article considers the main advantages and directions of the strategic planning of socio-economic development in the municipality. The analysis of the features of the application of strategic planning at the municipal level. The list of tasks that need to be solved is defined.

Keywords.

Strategic planning, municipal formation, socio-economic development.

В России в условиях активного развития системы муниципального управления возникла необходимость перехода к стратегической форме планирования как наиболее эффективной. Муниципальные образования (МО), в которых качественно поставлена работа по стратегическому планированию, добиваются высоких показателей уровня социально-экономического развития и обладают большой инвестиционной привлекательностью [1, 7].

Понятие «стратегического планирования», по мнению Б.С. Жихаревича, должно включать в себя «выбор целей и ориентиров, характеристику желаемого будущего муниципального образования или другого рода объекта, определение стратегии и направлений его развития» [3]. Определяющим законодательным документом, регулирующим данный вопрос в российских условиях является Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О Стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее ФЗ-172), который в контексте функционирования муниципальных образований включает в процесс стратегического планирования такие этапы, как: «целеполагание, прогнозирование, планирование и программирование социально-экономического развития, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности, направленных в целом на решение задач устойчивого социально-экономического развития РФ» операционализируя каждый из данных этапов на уровне указанного законодательного акта [4]. Однако надо отметить, что подобная операционализация представлена в анализируемом документе в достаточно общем виде. Так, например, то же изначальное целеполагание, носящее в числе перечисленных этапов важнейший характер, определено в акте как «определение направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации», однако при этом более точная детализация данных целей и их корреляция с целями регионального и федерального характера как вышестоящими уровнями, в документе не представлена, что чаще всего приводит к дублированию целевых ориентиров в муниципальных документах с опорой на аналогичные документы вышестоящих

уровней, что, в свою очередь, нивелирует их практическую ценность как стратегического и управленческого инструментария.

В то же время на фоне проблемы дублирования целевых ориентиров и других составляющих процесса стратегического планирования еще одной актуальной проблемой для муниципального уровня является рассогласованность данных процессов с целями и задачами, определенными в программных документах вышестоящих уровней. В качестве одного из примеров в данном случае можно привести программы социально-экономического развития регионального и муниципального уровней Ханты-Мансийского округа и г. Когалым. «Стратегия развития г. Когалыма до 2020 года и на период до 2030 года» (доступная на сайте администрации города <http://admkogalym.ru>), несмотря на относительно комплексный, с методической точки зрения, подход, продемонстрированный с позиции интерпретации понятия стратегического планирования в контексте общероссийских документов, содержание обоснования целевого сценария развития, перечня приоритетов, целей, задач долгосрочного социально-экономического развития, ключевых инструментов их достижения, а также определенных попыток включения в ее состав механизмов мониторинга реализации стратегических ориентиров, тем не менее, как свидетельствует анализ ее содержания имеет существенные недостатки. Процесс разработки данной стратегии стартовал в 2016 г. и с самых первых моментов столкнулся со значительными проблемами, связанными с тем, что отнюдь не все специалисты администрации города и депутаты городской думы, представители бизнеса и населения пришли в тот момент к осознанию необходимости появления такого документа, а также пониманию его содержания. В связи с этим сбор различных рабочих групп, стратегических сессий и т. п., объединяющих всех заинтересованных субъектов, вызвал значительные затруднения. В частности, наибольшие проблемы вызвало взаимодействие с крупнейшим стейкхолдером территории - подразделением ООО «Лукойл-Западная Сибирь» - для учета ее планов в муниципальной стратегии, а точнее дистанционность бизнеса от стратегических действий властных органов и их

планирования. Это привело к изначальной формализации определяемых целей и задач, направлений и ориентиров с учетом деятельности данного предприятия в стратегической перспективе (при этом программа стратегического развития охватывала период до 2030 г.). Надо отметить, что подобная ситуация со стороны так называемых градообразующих предприятий до сих пор является не единственной в условиях многочисленных муниципальных образований нашей страны.

Надо отметить, что особую проблематичность согласование регионального и муниципального уровня стратегий составляет при значительном количестве территорий, входящих в соответствующий округ. Решения, касающиеся перспектив развития отдельной территории, как правило, в обязательном порядке утверждаются при участии администрации города, но когда начинается работа над муниципальной стратегией и документами территориального планирования, в которых рестриктивно должны быть представлены заключения регионального характера, органы МСУ могут выразить несогласие с правильностью их формирования. Наиболее часто, по мнению специалистов при этом несогласие вызывают такие параметры, как, перспективы и направления развития сельского хозяйства территории, прогноз численности населения, его занятости, востребованности социальных услуг и различных социальных благ, которые, как правило, подвергаются многочисленным корректировкам. В большинстве случаев подобные проблемы возникают при реализации подхода «сверху-вниз», когда администрации городов без дополнительного анализа имеющихся внутренних ресурсов выражает согласие с присылаемыми на подпись предложениями от региональных органов власти. В свою очередь регион хочет видеть максимально соответствующий его целям и задачам, но в то же время в полной мере практически реализуемый и территориально соответствующий потребностям города документ. В результате формируется своего рода «замкнутый круг», преодолеть который возможно только с использованием эволюционного методического подхода – от потребностей многочисленных территорий – к общим потребностям региона – округа и национального уровня в целом

в их общей стратегической согласованности и перспективном планировании [5, 6].

В целом, по оценкам специалистов и экспертов, на муниципальном уровне сегодня разрабатывается достаточно незначительное число комплексных стратегических документов, по сравнению с региональным и национальным уровнями, хотя этот процесс ведется достаточно активно. Однако практика стратегического планирования, как в целом, так и применительно к муниципальному уровню, пока еще в России может быть охарактеризована как неоднородная. Основное объяснение данной ситуации состоит в том, что, в соответствии с вышеупомянутым ФЗ № 172 документы стратегического планирования на муниципальном уровне не носят в данный момент обязательного характера. Так, вышеупомянутым федеральным актом как единственное обязательное условие определено, что содержание данных документов на муниципальном уровне «должно соответствовать Бюджетному кодексу РФ» между тем выработка самой стратегии социально-экономического развития МО, как и плана мероприятий по ее реализации отнесены «на усмотрение» местных органов власти. Именно данное обстоятельство - необязательность разработки стратегической документации на муниципальном уровне, на наш взгляд, в современных условиях является основной проблемой в формировании системы стратегического планирования нашей страны, охватывающей все уровни управления, в числе которых муниципальный уровень является одним из базовых и основополагающих. Поясним выдвинутый нами тезис.

Как следует из алгоритма стратегического планирования, на основе стратегии муниципального развития должен быть сформирован комплекс мер «по улучшению качества жизни населения, обеспечению благоприятного инвестиционного климата, повышению эффективности экономической деятельности в муниципальном образовании» (ФЗ-172). В дальнейшем данные «точки роста» объединяются в рамках региона в единую «территорию развития» (ТОР) стремящуюся к опережающему социально-экономическому росту аккумуляции которых способствует укреплению макро- и микроокругов, образование которых в насто-

ящее время осуществляется в Российской Федерации с целью преодоления наиболее острых проблем территорий страны за счет имеющихся у других территорий актуальных и исторически накопленных преимуществ социально-экономического, социально-культурного и политического характера. Ключевой составляющей любой стратегии является механизм ее реализации, без которого ее практическая реализация становится невозможной. Исследование специалистами ряда стратегий российских МО позволяет дифференцировать в данном механизме такие составляющие, как правовую, финансовую, организационно-управленческую и социальную. Наибольшая проблематичность при этом, по оценке экспертов, возникает при разработке социальной составляющей, на которую привлекаются средства «федерального, регионального и местного бюджетов», при этом наибольшую перспективность демонстрируют «так называемые внебюджетные «средства извне» (инвестиции, гранты, добровольные взносы)», однако учет и стабильность таких источников в условиях современного законодательства и социально-экономической и также политической обстановки находится в достаточно нестабильных условиях, как незначителен и потенциал, компетенции работы муниципалитетов с подобными источниками [7, 8].

Кроме того, надо заметить, что муниципальные образования (как и региональный уровень) сегодня действуют в отсутствии определенных методик выявления и оценивания своих потребностей (как в качественном, так и количественном измерении), четких критериальных показателей. Попытки решения данной методической проблемы Министерством регионального развития РФ на федеральном уровне пока не привели к положительным результатам. В результате территории сталкиваются с нерешенными вопросами о том, что именно им необходимо измерять, в каких единицах, какие интегральные показатели для этого применять и как организовать изначальный сбор данных для процедуры оценки и т.д. что существенно затрудняет общий процесс стратегического планирования.

Еще одной существенной методологической проблемой, с которой наша страна столкнулась в сегодняшних кризисных

условиях, является временной фактор. К сожалению, документы федерального уровня не определяют понятие стратегического планирования во временном контексте. И это, на наш взгляд, выступает одним из коренных противоречий в процессе согласования планирования на различных уровнях управления. В соответствии с этим недостаточно ясным для муниципальных органов власти остается фактор того, на какой период следует рассчитывать процесс стратегического планирования и разработки соответствующих программ и планов социально-экономического развития – 5, 10, 15, 20 и более лет. В подобных условиях некоторые представители муниципалитетов ведут речь о невозможности тратить достаточно ограниченные временные и человеческие ресурсы на разработку долговременных стратегий в условиях кризиса, когда нужно ежедневно решать возникающие и при этом достаточно острые проблемы на муниципальном уровне в максимально сжатые сроки и думать о возможностях пополнения бюджетов с учетом развития потенциала территорий, их самостоятельности, а не дотационных и созависимых региональных механизмов. Такую позицию, безусловно, в сегодняшних условиях можно понять и оправдать с практической точки зрения. Однако в то же время следует признать и тот факт, что стратегическое муниципальное управление даже в условиях кризиса не может сводиться исключительно к постановке и решению краткосрочных задач [9].

Суммируя вышеизложенное, на основе систематизированного перечня проблем очевидна необходимость комплексного подхода к разработке документов стратегического планирования на муниципальном уровне, что позволит более четко определять долгосрочные цели и задачи управления и социально-экономического развития территорий, согласовать их с приоритетами развития регионов и Российской Федерации в целом на уровне целевых и временных параметров, механизмов контроля и оценки достигаемых результатов и их корректировки. В текущих условиях очевиден приоритет эволюционного методического подхода «снизу – вверх» в стратегическом планировании управления российским государством, так как в противном слу-

чае транслируемые с верхних уровней или дублирующиеся целевые приоритеты и задачи ведут к фиктивности разрабатываемых программ и планов территорий, их нежизнеспособности, лишая муниципальные образования не только потенциальной, но и реальной самостоятельности. Стратегические программы регионов не могут быть в полной мере реализованы в отсутствие жизнеспособности на уровне муниципалитетов, количественный состав которых существенно усложняет данную задачу. Чтобы стратегия социально-экономического развития муниципалитета в современных условиях стала реально и перспективно действующим документом, на уровне территории должна создаваться целая система территориального и стратегического планирования и комплексного управления развитием, как

стратегического, так и территориального плана, элементы которой имеют тесную взаимосвязь, а субъекты – принимают непосредственное прямое, активное участие в управлении ее механизмом (эти функции не должны быть возложены исключительно на главу МО и подразделения местной администрации) и формировании на всех этапах – начиная с подготовительного и включающего в себя оперативный обмен полной и адекватной информацией, и заканчивая контролем, мониторингом и корректировкой, призванными обеспечить сопоставимый анализ фактических и целевых показателей стратегии, а также эффективную оценку влияния результатов ее реализации на социально-экономические процессы территории, региона и более вышестоящих уровней.

Литература:

1. Гуляк О.В. Стратегическое планирование как ключевой фактор успешного развития муниципального образования // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 1. С. 18-23.
2. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике на 2014-2016 гг. [Электронный источник] // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/news> (дата обращения: 30.03.2020)
3. Жихаревич Б. Десять лет городским стратегиям в России // Российское экспертное обозрение. 2006. № 2. С. 15-18
4. Федеральный закон № 172-ФЗ от 28.06.2014 г. «О Стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 26. Ч.1. Ст. 3378.
5. Власкина Е.Я. Стратегическое планирование на муниципальном уровне: прихоть или необходимость? // ЭКО: Всерос. эконом. журнал. 2016. № 11. С.129-140.
6. Карпов Д.И. Стратегическое планирование в муниципальном образовании // Наука в современном мире: приоритеты развития. 2019. № 1. С.117-121
7. Евланов В.Л. Стратегическое планирование на муниципальном уровне [Электронный источник] // Бюджет. 2017. № 12. URL: <http://bujet.ru/article/334394.php> (дата обращения: 30.03.2020)
8. Федеральный закон № 479 от 29.12.2014 г. «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2015. № 1. Ч.1. Ст. 26.
9. Мясникова Т.А. Методический подход к оценке стратегий социально-экономического развития муниципальных образований // Вестник ВГУ. Сер. Экономика и управление. 2014. №4. С. 83-92.

Literature:

1. Gulyak O.V. Strategic planning as a key factor in the successful development of a municipality // National interests: priorities and security. 2014. № 1. P. 18-23.
2. Budget message of the President of the Russian Federation on budget policy for 2014-2016. [Electronic source] // Official website of the President of the Russian Federation. URL: <http://www.kremlin.ru/news> (circulation date: 03.30.2020)
3. Zhikharevich B. Ten years of urban strategies in Russia // Russian expert review. 2006. № 2. P. 15-18.
4. Federal Law № 172-FZ of 06.28.2014 "On Strategic Planning in the Russian Federation" // Collection of legislation of the Russian Federation. 2014. № 26. Part 1. Art. 3378.
5. Vlaskina E.Ya. Strategic planning at the municipal level: a whim or a need? // ECO: Vseros. economy magazine. 2016. № 11. P.129-140.
6. Karpov D.I. Strategic planning in a municipality // Science in the modern world: development priorities. 2019. № 1. P.117-121.
7. Evlanov V.L. Strategic planning at the municipal level [Electronic source] // Budget. 2017. № 12. URL: <http://bujet.ru/article/334394.php> (circulation date: 30.03.2020).
8. Federal law № 479 of December 29, 2014 "On territories of advanced social and economic development in the Russian Federation" // Collection of legislation of the Russian Federation. 2015. No 1. Part 1. Art. 26.
9. Myasnikova T.A. A methodological approach to assessing the strategies of socio-economic development of municipalities // Bulletin of the Voronezh State University. Ser. Economics and Management. 2014. №4. P. 83-92.

Взаимодействие органов муниципального управления и бизнеса как фактор социально-экономического развития территорий

Interaction of municipal administrations and business as a factor of socio-economic development of territories



Лебедева Юлия Аркадьевна
Кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Государственный Университет управления» Институт государственного управления и права, vuchko72@rambler.ru

Lebedeva Julia Arkadevna
PhD in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Management of the Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "State University of Management" Institute of Public Administration and Law, vuchko72@rambler.ru



Баранова Яна Сергеевна
Магистрант кафедры управления в международном бизнесе и индустрии туризма ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», Россия, г. Москва

Baranova Yana Sergeevna
Postgraduate Student of the Department of Management in International Business and Tourism Industry State University of Management, Russia, Moscow

Аннотация.

В статье рассматриваются особенности взаимодействия органов самоуправления и бизнес-структур в целях социально-экономического развития территорий. Изучена роль органов муниципального управления в единой системе государственной публичной власти и ее влияние на поддержание и развитие бизнес-сообщества в муниципалитетах. В исследовании проведен анализ проблем при налаживании партнерских отношений между населением, бизнес-сообществом и органами муниципального управления, а также отражены задачи эффективной организации партнерских отношений и их основные особенности.

Annotation.

The article discusses the features of interaction between local government and business structures for the purpose of socio-economic development of territories. The role of municipal authorities in a unified system of state public authority and its impact on the maintenance and development of the business community in municipalities are studied. The study analyzes the problems in establishing partnerships between the population, the business community and municipal authorities, and also reflects the objectives of the effective organization of partnerships and their main features.

Ключевые слова.

Малый и средний бизнес, муниципальное управление, социально-экономическое развитие территорий, особенности взаимодействия органов местного самоуправления и бизнес-структур.

Keywords.

Small and medium-sized enterprises, municipal governance, socio-economic development of territories, features of interaction of municipal administrations and business.

В Российской Федерации множество социальных и экономических проблем находятся в стадии стагнации, в частности, бедность населения, низкое качество жизни, положение социально незащищенных слоев населения, уровень развития культуры, экономики и инфраструктуры.

Основная часть социально-экономической нагрузки постепенно переходит от государства к органам муниципального управления, так как муниципальный уровень более всего приближен к самому населению.

Муниципальное управление выступает в качестве уровня публичной власти и одновременно является формой самоорганизации местных сообществ. Уровень местного самоуправления объединяет в себе общественную и управленческую стороны, привлекая местное население в решение целей и задач по развитию территории. Поэтому именно муниципальный уровень власти позволяет применять наиболее эффективные практики объединения усилий местных общественных и бизнес-сообществ.

Муниципальным властям необходимо активизировать внутренние ресурсы для того, чтобы повысить качество жизни местного населения и усилить экономические

позиции региона, для этого важно развивать партнерские отношения с местным бизнес-сообществом на условиях открытости, доверия и взаимной выгоды.

При этом, стоит отметить, что муниципальная власть является нижним уровнем в общей системе публичной власти, соответственно, формальная самостоятельность местной власти большей частью ориентируется на государственные запросы, а не потребности местного населения. Несмотря на то, что главным субъектом управления развитием является население территории, которое выражает свои интересы, непосредственно участвуя в их реализации.[1]

Кроме того, в обществе наблюдается негативное отношение к власти и органам муниципального управления [4], само население оценивает деятельность местных органов управления довольно низко, данная тенденция может быть связана со значительным уровнем развития коррупции на местах. При этом, ВЦИОМ подтверждает, что муниципальная власть по оценкам граждан гораздо более коррумпирована, а значит, уровень власти, наиболее приближенный к населению, обвиняют в коррупционных преступлениях чаще, чем высшие органы государственной власти.



Рис. 1 - Оценки пораженности коррупцией органов государственного и муниципального управления, согласно опросам ВЦИОМ, 2006-2018 гг., % [3]

Всё же, следует заметить, что в последние года оценка коррумпированности и высших и низших органов власти имеет тенденцию снижаться, что является положительным аспектом развития системы государственного и муниципального управления.

В связи с этим, необходимо отметить, что увеличение социальной и экономической нагрузки должно сопровождаться повышением финансирования, что, в свою очередь, может усугубить проблему коррупции.

Однако, на местах наблюдается иная картина: растет дефицит местных бюджетов, что не способствует поддержке и развитию местного бизнес-сообщества, а также решению социально-экономических задач по развитию территорий.

К тому же, многолетнее ослабленное состояние экономики, в частности экономический кризис и пандемия 2020 года, не оказывают положительного влияния на инвестиционную привлекательность муниципалитетов. Это ставит вопрос о поиске иных источников улучшения социальной и экономической обстановки. В связи с этим, необходимо внедрение системы взаимодействия бизнеса и муниципаль-

ных органов управления для получения эффекта синергии и повышения заинтересованности местного сообщества в развитии территорий.

Крупный бизнес не заинтересован в развитии территорий муниципального района (в следствие ориентированности на запросы федерального масштаба), следственно, средний и малый бизнес являются движущими силами в его развитии. При этом, многие субъекты среднего и малого предпринимательства придерживаются принципа работы «каждый сам за себя», что затрудняет организацию партнерских отношений с бизнес-сообществом региона.

Можно сделать вывод, что с обеих сторон возникают проблемы при организации взаимовыгодного сотрудничества, что подчеркивает необходимость диалога между органами власти муниципалитетов, местными предпринимателями и профессиональными объединениями. [5]

Также важно оценивать эффективность предприятия для конкретного муниципального образования, насколько оно влияет на развитие территории. Следующие параметры позволяют оценить вклад и значимость организации для региона:

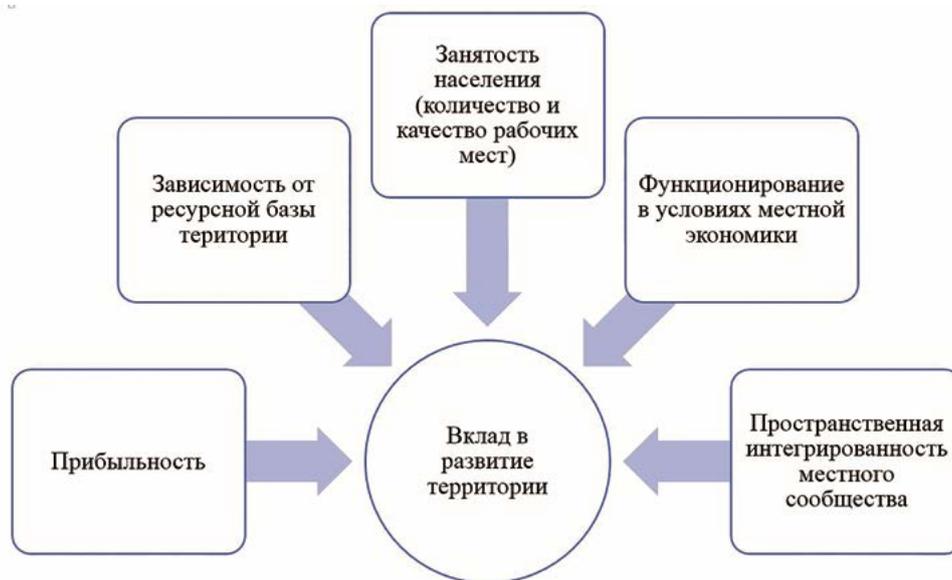


Рис. 2 – Параметры оценки вклада бизнеса в социально-экономическое развитие территорий

Вышеперечисленные параметры отражают приоритетность при поддержке бизнеса в муниципалитете и оказывают влияние на разработку программы развития экономики региона.

Перспективным вариантом развития территорий может стать увеличение числа организаций, отвечающих данным требованиям. Следовательно, муниципальным органам управления необходимо разра-

батывать программы (стратегии) по интенсификации роста малых и средних предприятий на территории муниципального образования и/или района.

Одним из негативных факторов при этом является ограниченность показателей статистического учета на уровне муниципалитетов, что не позволяет проводить комплексную оценку уровня развития бизнеса и прогнозировать его состояние. [2]

Успешное партнерство муниципальной власти с бизнесом подразумевает соответствие определенным параметрам:

1) Надежность. Участники подобного сотрудничества должны быть уверены в исполнении обязательств со стороны партнера – властные структуры и бизнес-сообщество должны гарантировать исполнение своих обязательств, а также обеспечить конструктивный диалог с целью обсуждения и корректировки условий взаимовыгодного партнерства.

2) Полнота и достоверность информации. Без открытого и прямого общения сторон невозможно наладить эффективное взаимодействие местного сообщества.

3) Мотивация. Агитирование населения и представителей местного бизнеса к стремлению повысить качество жизни всего сообщества, действовать сообща для достижения общей цели, ориентируясь преимущественно на общественное благо скорее, чем на максимизацию прибыли.

При этом сдерживающими факторами при организации подобного сотрудничества большей частью являются несовершенство законодательства, налогообложения и финансово-кредитных механизмов. Более того, миссией бизнеса на уровне муниципальных образований является организация обслуживания в большинстве своем именно местного населе-

ния, что подразумевает финансовые проблемы предприятий по причине низкого платежеспособного спроса местного населения.

Также необходимо отметить вопрос бюрократических и административных барьеров, препятствующих свободному функционированию многих организаций. Чаще всего это затрагивает процессы регистрации и лицензирования деятельности, вопросы аренды помещений, осуществление контрольно-ревизионных мероприятий и прочее.

Важнейшей задачей при разработке решений по улучшению взаимоотношений бизнеса и властных структур муниципальных образований следует считать организацию диалога между представителями бизнес-сообщества и администрации, в частности крупных сообществ предпринимателей, в также разработка мер по повышению эффективности партнерства на законодательном уровне. В том числе необходимо введение специальных режимов налогообложения, программ финансирования и кредитования местного предпринимательства, повышение качества трудового и социального законодательства.

Особенности взаимодействия органов муниципального управления и бизнеса достаточно разнообразны. Особо актуальными направлениями социально-экономического развития территорий выступают налаживание сотрудничества, оптимизация законодательных мер с целью облегчения функционирования предприятий, снижение налоговой нагрузки, социальная ответственность бизнеса.

Все это сможет быть реализовано только при условии, что обе стороны процесса сотрудничества будут преследовать целью благосостояние общества и поддерживать конструктивный диалог.

Литература:

- 1) Зотов В.Б. Методические рекомендации по разработке программ социально-экономического развития муниципальных образований с использованием экспертных методов // Издательство: Муниципальная академия (Москва) № 1 (2019) С. 111-119
- 2) Каптерев, С.Е., Егоров А.И., Хорошев С.В. Роль предпринимательства в развитии современных муниципалитетов России / С.Е. Каптерев, А.И. Егоров, С.В. Хорошев. – Дзержинск: Конкорд, 2014. – 209 с. http://dzt.ranepa.ru/wp-content/uploads/2016/09/Rol_predprinimatelstva.pdf
- 3) Латов, Ю. В. (2019). Моделирование влияния трудового права на оценку человеческих ресурсов в спорте // *Journal of Institutional Studies*, 11(4), 040-060. DOI: 10.17835/2076-6297.2019.11.4.040-060
- 4) Липский А. За что Мы не любим Их. Взгляд социолога на неприязнь российского народа к российской власти // Издатель: «Издательский дом «Новая газета» № 29 (3039) 20.03.2020. С. 18-19
- 5) Санжиев Дугар. Местная власть, бизнес и население — треугольник отчуждения [Электронный ресурс] // «Экономика и жизнь» №08 (9374) 2011 Режим доступа: <https://www.eg-online.ru/article/127700/> (дата обращения: 22.05.2020)

Literature:

- 1) Zotov V. B. Methodological recommendations for the development of programs for socio-economic development of municipalities using expert methods // Publishing house: Municipal Academy (Moscow) # 1 (2019) P. 111-119
- 2) Kapterev, S. E., Egorov A. I., khoroshev S. V. the Role of entrepreneurship in the development of modern municipalities in Russia / S. E. Kapterev, A. I. Egorov, S. V. khoroshev. Dzerzhinsk: Concord, 2014. 209 p. http://dzt.ranepa.ru/wp-content/uploads/2016/09/Rol_predprinimatelstva.pdf
- 3) Latov, Yu. V. (2019). Modeling the impact of labor law on the evaluation of human resources in sports // *Journal of Institutional Studies*, 11(4), 040-060. DOI: 10.17835/2076-6297.2019.11.4.040-060
- 4) Lipsky A. Why We don't like Them. Sociologist's view on the Russian people's dislike of the Russian government // Publisher: "publishing house" Novaya Gazeta " № 29 (3039) 20.03.2020. P. 18-19
- 5) Sanjeev Dugar. Local government, business and population—the triangle of alienation [Electronic resource] // "Economy and life" №08 (9374) 2011 access Mode: <https://www.eg-online.ru/article/127700/> (accessed: 22.05.2020)

Влияние деятельности акционерных обществ с государственным и муниципальным участием на региональное развитие

The impact of joint-stock companies with state and municipal participation on regional development

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 исследуется российская практика участия государственных и муниципальных акционерных обществ в развитии регионов.

Ключевые слова.

Региональное развитие, развитие территории, акционерное общество с участием государства, государственное акционерное общество, муниципальное акционерное общество.

Annotation.

This article examines the Russian practice of participation of state and municipal joint-stock companies in the development of regions.

Keywords.

Regional development, territory development, joint-stock company with state participation, state joint-stock company, municipal joint-stock company.

В настоящее время общественно-политическая и социально-экономическая ситуация в мире и Российской Федерации далеко не самая простая. В России ситуация усугубляется целым комплексом внутренних проблем [1; 4; 6]. В условиях закрытости не только государств, то и отдельных территорий внутри страны особую актуальность приобретает поиск внутренних резервов и источников роста.

Одни из таковых - хозяйственные общества участником (акционером) которых выступают федеральный центр, субъекты федерации или муниципальные образования. В силу превалирования акционерных обществ над обществами с ограниченной ответственностью в структуре государственной (муниципальной) собственности [7; 10], речь пойдет преимущественно о них.

Они способны внести вклад в запуск замедлившихся процессов в экономике в регионах в силу следующих причин.

Акционерные общества обладают в сравнении с иными организационно-правовым формам (унитарные предприятия, бюджетные, казенные и автономные учреждения и др.) обладают более высокой гибкостью. В отличие от других форм юридических лиц они могут оперативно сдать в аренду помещение (оборудование, земельный участок) или внести имущество в залог получения кредита на пополнение оборотных средств или иных неотложные нужды.

Другой плюс кроется в наличии формальных оснований и реальных возможностей контролировать происходящее в организациях (при должном подходе со стороны представителей органов управления и контроля [9], конечно). Очные и заочные заседания совета директоров могут проходить с периодичностью, позволяющей контролировать работу единоличного исполнительного органа. На заседаниях рассматриваются любые вопросы, связанные с управлением юридическим лицом. Могут даваться поручения ревизионной комиссии по проведению проверки финансовой и иной отчетности, заключенных сделок, выполнения норм законодательства, выявлению различных нарушений. Совет директоров наделен правом обращаться от имени организации во внешние контролирующие [8] и надзирающие [2] органы, что подтверждает его контрольные полномочия.

Государственные (муниципальные) акционерные общества способны реализовывать масштабные проекты или проекты с длительным сроком отдачи (возврата вложенных средств), в которых частные инвесторы не готовы участвовать в силу длительности окупаемости, рисков, отсутствия средств на строительство, расширение производства, закупку нового оборудования и др. В силу изношенности основных фондов, часто требуются инвестиции в техническое перевооружение. При вложении финансов в государственную и муниципальную собственность, бюджет, из которого они были выделены, не теряет указанные средства, а фактически инвестирует их в самого себя в лице государственного или муниципального общества, акционером которого он выступает.

Федеральный центр, субъекты РФ и муниципальные образования имеют возможность внести дополнительный вклад в уставный капитал акционерных обществ в виде имущества казны, которое довольно часто не очень эффективно используется.

Процедура внесения имущества из казны в уставный капитал не очень сложная, что позволяет осуществить процедуру в течение достаточно короткого промежутка времени. Организация получает дополнительные объекты недвижимости, которых ей не хватало для расширения производства или иных целей. Собственник, в свою очередь, - прирост стоимости общества.

Другим интересным инструментом является создание государственных холдингов. В целом опыт России в данной сфере положительный. За последние 10 лет появилось около 100 больших и малых холдингов. Часть до сих пор находится в федеральной собственности, другие переданы государственным корпорациям.

При создании холдингов (или как еще принято их называть, вертикально-интегрированных структур) приобретает возможность аккумулировать трудовые, интеллектуальные, производственные и иные ресурсы. В частности, сохранить и преумножить кадры.

Все, связанное с государством имеет для большинства граждан России большую привлекательность. Жители страны больше доверяют государству, нежели предпринимателям и более охотно идут работать в государственные организации. Одной из причин граждане видят в большей защи-

ценности при работе в государственной организации. Также определенную роль играет патриотическая составляющая.

Стоит отметить, что основная часть граждан не разделяют федеральные, региональные и муниципальные организации и органы, объединяя все в единую категорию «государственное».

Акционерные общества с государственным и муниципальным участием оформляют сотрудников в соответствии с трудовым законодательством. Это добавляет работнику уверенности в завтрашнем дне. С заработной платы происходит уплата налогов и отчислений в фонды в полном размере. Отчисления позволяют гражданину в будущем рассчитывать на пенсию и претендовать на иные выплаты.

Как государственные, так и муниципальные акционерные общества создают достаточно стабильные рабочие места. Это сохраняет кадры и поддерживает численность населения на определенной территории. Происходят отчисления в региональные и местные бюджеты, помогая сократить их дефицит.

Государственные холдинги, получившие довольно большое распространение, состоят из различных по масштабам и эффективности дочерних и зависимых обществ. Наличие одного центра управления в лице головной организации позволяет распределять ресурсы внутри холдинга. Это помогает слабым организациям выжить и окрепнуть.

В рыночных условиях небольшие организации разорились, а местное население потеряло рабочие места и источники к существованию. Вертикально-интегрированные структуры дают возможность не только выживать проблемным обществам, но и обеспечить их развитие. Одним из простейших и действенных механизмов – передача части контрактов или работ от головной (иных) организаций холдинга.

Концентрация ресурсов внутри государственного холдинга позволяет использовать в общем производственном процессе незадействованные у отдельных организаций помещения и оборудование.

Сегодня по-прежнему остаются акционерные общества, имеющие имущество, не используемое для профильной (основной) деятельности. Например, базы отдыха, отдаленные земельные участки и объекты.

В случае если юридическое лицо не использует какое-то имущество на протяжении многих лет, а также нет оснований полагать, что в обозримом будущем оно понадобится, то его относят к непрофильным активам. Подобные продажи периодически выступают источником финансирования проектов внутри вертикально-интегрированной структуры.

Холдинг обеспечивает более мобильное решение управленческих задач. В частности, ликвидацию не осуществляющих финансово-хозяйственную деятельность дочерних обществ. Один из примеров - опыт АО «Роскартография».

Указные и иные факторы приводят к тому, что в России наблюдается увеличение госкомпаний в ряде секторов. Ярким примером служит банковская сфера. За относительно небольшой промежуток времени государство стало собственником таких крупных банков, как ПАО Банк «Финансовая корпорация Открытие» и ПАО «Промсвязьбанк». Был создан Почтабанк (АО) с разветвленной филиальной сетью, где акционерными выступили АО «Почта России» и Банк ВТБ (ПАО).

Однако государственные и муниципальные общества имеют помимо положительных черт и ряд проблемных. Это мешает им стать драйверами регионального развития.

Достаточно интересно, что приведенные ниже отрицательные свойства одновременно являются и особенностями современных акционерных обществ с государственным (муниципальным) участием.

Среди них:

- отсутствие единых механизмов управления акционерными обществами с государственным и муниципальным участием;
- частая корректировка норм, регулирующих деятельность государственных (муниципальных) акционерных обществ;
- рассредоточение полномочий в области управления организациями среди органов государственной власти и местного самоуправления, большим числом различных должностных лиц;
- отсутствие лица, несущего персональную ответственность за результаты функционирования организации;
- длительное принятие ключевых решений, что периодически приводит к банкротству отдельных организаций;

- перегруженность государственных и муниципальных служащих, что ведет к отсутствию возможности уделять достаточное внимание исполнению обязанностей членом органов управления и контроля;

- отсутствие закрепленной цели у организации, за исключением формального получения прибыли;

- слабый контроль за результатами финансово-хозяйственной деятельности организаций.

Подводя итоги, можно заключить, что акционерные общества с государственным (муниципальным) участием способны внести существенный вклад в нормализацию экономических процессов в регионе, а как следствие, и страны в целом.

Литература:

1. Волох В.А., Суворова В.А. Актуальные тенденции российской политики // Власть. - 2017. - № 4. - С. 179-183.
2. Гладышева О.В., Семенов В.А. Современная уголовно-правовая политика по обеспечению экономической безопасности уголовно-процессуальными средствами // Legal Concept. - 2018. - № 2. - С. 17-25.
3. Долинская В.В. Экономическая деятельность и ее виды // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2018. - № 3. - С. 3-14.
4. Забелина Е.П., Хмельченко Е.Г. Местный референдум как организационно-правовая форма муниципального правотворческого процесса // Муниципальная академия. - 2017. - № 4. - С. 117-125.
5. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. - 351с.
6. Зотов В.Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. - 2017. - № 1. - С. 4-12.
7. Корпоративный уровень системы ГиМУ в России. Информационно-образовательный портал «Государственное и муниципальное управление» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://gimurf.ru/corporativnyj_uroven/ (дата обращения: 14.05.2020).
8. 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.
9. Яковлев А.Ю. Пути повышения эффективности контроля за финансово-хозяйственной деятельностью в акционерных обществах с государственным и муниципальным участием // Муниципальная академия. - 2018 - №3. - С. 79-83.
10. Яковлев А.Ю. Муниципальная доля: как формировалась муниципальная собственность в начале 90-х гг. XX века в Российской Федерации // Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. - М.: ГУУ, 2017. - С. 152-156.

Literature:

1. Volokh V.A., Suvorova V.A. Actual trends of Russian politics // Power. - 2017. - №4. - P. 179-183.
2. Gladysheva O.V., Sementsov V.A. Modern criminal law policy on ensuring economic security with criminal procedural means // Legal Concept. - 2018. - № 2. - P. 17-25.
3. Dolinskaya V.V. Economic activity and its types // Laws of Russia: experience, analysis, practice. - 2018. - № 3. - P. 3-14.
4. 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.
5. Zotov V.B. Directory of the municipal employee. Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and Society. - 351p.
6. Zotov V.B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Municipal Academy. - 2017. - № 1. - P. 4-12.
7. The corporate level of the GiMU system in Russia. Information and educational portal «State and municipal governance» [Electronic resource]. - Access mode: http://gimurf.ru/corporativnyj_uroven/ (accessed: 14.05.2020).
8. 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.
9. Yakovlev A.Y. Ways to increase the effectiveness of control over financial and economic activities in joint-stock companies with state and municipal participation // Municipal Academy. - 2018 - № 3. - P. 79-83.
10. Yakovlev A.Y. Municipal share: how municipal property was formed in the early 90's. XX century in the Russian Federation // State and municipal administration in the Russian Federation: current problems and development prospects a collection of scientific papers of teachers, graduate students and students of the department of state and municipal administration. - M.: GUU, 2017. - P. 152-156.

Развитие потенциала регионов через управление аэропортами России

Development of regional potential through the management of Russian airports

Андрей Андреевич Титов
соискатель кафедры государственного и муниципального управления Государственного университета управления, Москва

Andrei Andreevich Titov
Degree seeker of state and municipal governance department of State University of Management, Moscow

andrew.titov@yandex.ru

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 проводится анализ территориального распределения аэропортов в Российской Федерации, дается количественная оценка аэропортов не вошедших в перечень системообразующих организаций, исследуются структуры, осуществляющие управление аэропортами в стране. Рассматривается влияние аэропортовой отрасли на потенциал развития регионов.

Ключевые слова.

Аэропортовая отрасль, государственное акционерное общество, акционерное общество с государственным участием, управляющая компания, муниципальные акционерные общества, акционерное общество с муниципальным участием.

Annotation.

The article analyzes the territorial distribution of airports in the Russian Federation, provides a quantitative assessment of airports that are not included in the list of backbone organizations and explores the structures that manage airports in the country. The influence of the airport industry on the development potential of the regions is considered.

Keywords.

Airport industry, state joint stock company, joint stock company with state participation, management company, municipal joint-stock company, joint-stock company with municipal participation.

Аэропортовая отрасль России является важной составляющей экономики страны и транспортной доступности ее регионов [6]. Ее состояние зависит от различных факторов, одним из которых является пассажиропоток. Пандемия коронавируса (сovid-19) внесла свой негативный вклад в ее состояние [8]. Меры, направленные на борьбу с пандемией, привели к резкому снижению пассажиропотока, а в отдельных случаях и к временному прекращению деятельности аэропорта в целом.

Государством на различных уровнях обозначены меры государственной поддержки организаций гражданской авиации [1], в том числе и включение в перечень системообразующих организаций [3].

Однако более неопределенное будущее ожидает аэропорты страны, которые в данный перечень не попали.

Рассмотрим распределение действующих аэропортов федерального значения и аэродромов по федеральным округам (таблица 1).

Таблица 1. Аэропортовая обеспеченность федеральных округов в России

Характеристика	Федеральный округ							
	СЗФО	ЦФО	ЮФО	СКФО	ПФО	УрФО	СФО	ДФО
Количество субъектов федерации, ед.	11	18	8	7	14	6	10	11
Территория, тыс. км ²	1 687	650	421	170	1 038	1 818	5 145	6 169
Численность населения, тыс. чел.	13 981	39 433	16 466	9 930	29 287	12 360	17 118	8 169
Региональный валовой продукт, млрд. руб. (по сост. на 2018 год)	9 015	29 412	5 849	1 942	12 467	12 755	8 332	5 204
Количество городов	152	310	98	56	191	112	116	69
Количество аэродромов	56	22	10	7	21	28	58	91
Количество аэропортов федерального значения [2]	10	15	8	7	17	10	12	11
Региональные центры, где не осуществляется регулярное пассажирское авиасообщение	Великий Новгород	Тула, Орел, Тверь, Рязань, Владимир Смоленск	Севастополь, Майкоп	Черкесск	0	0	0	Биробиджан

Источник: составлено авторами по результатам исследования.

Дадим пояснения по таблице. Согласно данным Министерства транспорта РФ, в настоящее время в России действует 293 площадки, принимающих гражданские воздушные суда, среди которых 90 отнесено к аэропортам федерального значения.

Заслуживает внимание сложившаяся ситуация с существованием региональных центров, в которых аэропорт отсутствует (не эксплуатируется), либо через него не осуществляется регулярное авиасообщение. В настоящее время общее количество таковых центров – 11. Среди

них: Биробиджан, Черкесск, Майкоп, Великий Новгород, Рязань. В них аэропорты отсутствуют. В Севастополе, Смоленске, Твери, Владимире аэропорты имеются, однако регулярных пассажирских рейсов они не осуществляют. В Орле, Туле воздушные гавани не функционируют.

Проанализировав количественное распределение аэродромов и аэропортов по федеральным округам, рассмотрим географическое распределение аэропортов в зависимости от оператора аэропорта (управляющей компании, холдинга).

Результаты приведем в таблице 2.

Таблица 2. Территориальное распределение аэропортов России, находящихся под управлением операторов, управляющих компаний, холдингов

Операторы аэропортов (управляющие компании, холдинги)		Количество аэропортов по федеральным округам							И Т О Г О	
		С З Ф О	Ц Ф О	Ю Ф О	С К Ф О	П Ф О	У р Ф О	С Ф О		Д Ф О
ФКП «Аэропорты Красноярья»		–	–	–	–	–	–	11	–	11
ФКП «Аэропорты Севера»		–	–	–	–	–	–	–	33	33
ФКП «Аэропорты Чукотки»		–	–	–	–	–	–	–	10	10
ФКП «Аэропорты Камчатки»		–	–	–	–	–	–	–	12 аэро- портов и 7 посадочных площадок	12(7)
ФКП «Аэропорты Дальнего Востока»		–	–	–	–	–	–	–	8 аэро- портов и 6 посадочных площадок	8(6)
Казенное предприятие Сахалинской области «Аэропорты Курильских островов»		–	–	–	–	–	–	–	2	2
АО «Аэропорт Южно-Сахалинск»		–	–	–	–	–	–	–	5	5
ГУП Оренбургской области «Аэропорт Оренбург»		–	–	–	–	2	–	–	–	2
АО «Комиавиатранс»		7	–	–	–	–	–	–	–	7
ООО Авиапредприятие «Газпром Авиа»		–	1	–	–	–	2	–	–	3
АО УК «Аэропорты Регионов»		–	–	1	–	3	2	–	1	7
ООО «Базэл аэро»		–	–	3	–	–	–	–	–	3
ООО «Новпорт Холдинг»		2	–	2	3	1	2	4	2	16
Аэродромы		56	22	10	7	21	28	58	91	293
Аэро- порты федераль- ного значе- ния [2]	Количество по округам	10	15	8	7	17	10	12	11	90
	Не вошедшие в холдинги ООО «Базэл аэро», АО УК «Аэропорты Регионов», ООО «Новпорт Холдинг»	8	15	2	4	13	7	8	8	65
	Не вошедшие в холдинги ООО «Базэл аэро», АО УК «Аэропорты Регионов», ООО «Новпорт Холдинг» и не отнесенные к системообразующим [3]	3	8	1	3	7	6	4	0	32

Источник: составлено авторами по результатам исследования

Приведем некоторые пояснения.

В настоящее время имущество аэродрома (аэропорта), за исключением взлетно- посадочных полос, на различных правовых основах находятся у операторов аэропортов, в качестве которых выступают юридические лица. Среди таковых наиболее распространенной организационно-правовой формой выступает акционерное общество [5], в том числе и где в качестве единственного акционера выступает Российская Федерация или субъект РФ [6].

В Северо-западном федеральном округе действует такое общество, как АО «Комиавиатранс» (100% пакет принадлежит Республике Коми), выступающее одновременно и авиакомпанией и оператором 7 аэропортов, один из которых (международный аэропорт «Сыктывкар») является аэропортом федерального значения. Данное юридическое лицо включено в перечень системообразующих организаций.

В Центральном федеральном округе работает ООО Авиапредприятие «ГазпромАвиа» (единственный учредитель ПАО «Газпром»), выступающее одновременно и авиакомпанией и оператором 3 аэропортов. Один из них, Остафьево, является аэропортом федерального значения и располагается в Московской области, 2 других в Ямало-Ненецком автономном округе (Уральский федеральный округ). Указанное общество включено в перечень системообразующих организаций.

В Приволжском федеральном округе, Оренбургской области, действует ГУП Оренбургской области «Аэропорт Оренбург», под управлением которой находится аэропорт «Оренбург» и аэропорт «Орск». Данное предприятие включено в перечень системообразующих организаций.

В Уральском федеральном округе (Ханты-Мансийский автономный округ – Югра) имеются несколько хозяйственных обществ с муниципальным участием [4]. В капитале АО «Аэропорт Сургут», АО «Аэропорт Белоярский», ООО «Аэропорт Советский», ООО «Международный аэропорт Когалым» есть участие муниципальных образований ХМАО - Югры. Наличие подобных объектов в муниципальной собственности для России является не характерным [4; 7].

В Сибирском федеральном округе, Красноярском край, функционирует ФКП «Аэропорты Красноярья». Оно выступает аэропортовым оператором. Под его управлением находятся 11 аэропортов.

Более подробно остановимся на Дальневосточном федеральном округе. В нем действует 91 аэродром. В целях повышения эффективности субсидирования и деятельности аэродромов произведено их объединение по территориальному признаку. Управление ими передано единым операторам.

В Республике Саха (Якутия) и Магаданской области, таким оператором выступает ФКП «Аэропорты Севера». Под его управлением находятся 33 аэропорта, среди которых 31 расположен в Республике Саха (Якутия), а 2 в Магаданской области.

В Чукотском автономном округе действует единый оператор ФКП «Аэропорты Чукотки». Оно управляет 10 аэропортами, 2 из которых относятся к аэропортам федерального значения.

В Камчатском крае действует оператор ФКП «Аэропорты Камчатки», под управлением которого находятся 12 аэропортов и 7 посадочных площадок.

ФКП «Аэропорты Дальнего Востока» выступает оператором 3 аэропортов и 6 посадочных площадок в Амурской области, 5 аэропортов в Хабаровском крае.

Казенное предприятие Сахалинской области «Аэропорты Курильских островов» выступает оператором 2 аэропортов Сахалинской области – аэропорт Южно-Курильск (Менделеево) и аэропорт «Ясный».

Отдельно следует выделить АО «Аэропорт Южно-Сахалинск», являющийся оператором аэропорта федерального значения – международный аэропорт Южно-Сахалинск (Хомутово). Его единственным акционером выступает Сахалинская область. Под его управлением находятся еще 4 аэропорта Сахалинской области – аэропорт «Оха», аэропорт «Ноглики», аэропорта «Шахтерск» и аэропорт «Зональное». Данный оператор входит в перечень системообразующих организаций.

Говоря об аэропортовых холдингах можно отметить следующее.

ООО «Новпорт Холдинг», находящийся в частной собственности, управляет 16 аэропортами федерального значения.

Холдинг присутствует во всех округах, за исключением Центрального федерального округа.

Остановимся более подробно на его присутствии в федеральных округах страны.

В северо-западном – это Мурманск, Калининград, в северокавказском – Минеральные Воды, Владикавказ, Ставрополь, в южном – Волгоград, Астрахань, в приволжском – Пермь, в уральском – Тюмень, Челябинск, в сибирском – Новосибирск, Томск, Барнаул, Кемерово, в дальневосточном – Чита, Улан-Удэ.

Данная компания включена в перечень системообразующих организаций.

АО УК «Аэропорты Регионов» (также частная собственность), управляет 7 аэропортами, при этом только один (аэропорт «Новый Уренгой») не является аэропортом федерального значения.

Покажем территориальное присутствие акционерного общества. Это: Ростов-на-Дону (ЮФО), Самара, Нижний Новгород, Саратов (ПФО), Екатеринбург, Новый Уренгой (УФО), Петропавловск-Камчатский (ДФО).

Данная компания, как и предыдущий холдинг, включена в перечень системообразующих организаций.

ООО «Базэл аэро» (частная компания) управляет 3 федеральными аэропортами – «Сочи», «Анапа», «Краснодар». Все расположены в Южном федеральном округе. И данная компания включена в перечень системообразующих.

Подводя итоги, можно отметить, что на

региональном уровне происходит консолидация аэропортов. Это обеспечивает более эффективное управление и получение субсидирования из региональных бюджетов. Наиболее распространенной формой консолидации аэропортов, не являющихся аэропортами федерального значения, является их концентрация в федеральных казенных предприятиях.

Иное положение вещей с аэропортами федерального значения, где присутствуют как самостоятельные операторы различных организационно-правовых форм и форм собственности, в том числе и муниципальной. Так значительная часть аэропортов находится под управлением АО УК «Аэропорты Регионов», ООО «Базэл аэро», ООО «Новпорт Холдинг».

Среди 90 аэропортов федерального значения без государственной поддержки остались 32 аэропорта. Среди таких есть организации, где единственным акционером выступает Российская Федерация. Данные аэропорты внесены в прогнозный план приватизации – АО «Международный аэропорт Магнитогорск», АО «Аэропорт Элиста», АО «Вайнахавиа» (международный аэропорт Грозный).

Не вошедшим в перечень системообразующих организаций аэропортам придется особо сложно в условиях падения пассажиропотока в период ограничений в связи с пандемией коронавируса. От того, того как переживут аэропорты период запрета (ограничения) полетов зависит как будет и будет развиваться соответствующий субъект федерации.

Литература:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.05.2020 № 651 «О мерах поддержки системообразующих организаций» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 14.05.2020).
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20.04.2016 №726-р «Об утверждении перечня аэропортов федерального значения» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 14.05.2020).
3. Выписка из перечня системообразующих организаций российской экономики. Утвержден протоколом заседания Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития российской экономики от 24.04.2020 № 9кв // Росавиация [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://favt.ru/public/materials//9/0/d/d/b/90ddb604e544ca941b80c2694f4dd39b.pdf> (дата обращения: 14.05.2020).
4. Зотов В.Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. – 2017. – № 1. – С. 4-12.
5. Титов А.А., Яковлев А. Ю. Место государственной и муниципальной акционерной собственности в аэропортовой отрасли Российской Федерации // Муниципальная академия. – 2020. – №1. – С. 105-110.
6. Титов А.А., Яковлев А. Ю. Проблема классификации транспортных акционерных обществ с государственным участием // Муниципальная академия. – 2019. – №4. – С. 106-112.
7. Хмельченко Е.Г. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в городах федерального значения: Москве и Санкт-Петербурге // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2017. – № 3. – С. 204-209.
8. Чудновский Е. Для аэропортовой отрасли это искусственная кома. Интервью от 03.04.2020 // Ведомости [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2020/04/03/827084-dlya-aeroportovoi> (дата обращения: 14.05.2020).

Literature:

1. Resolution of the Government of the Russian Federation of 10.05.2020 № 651 «On measures to support system-forming organizations» [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 14.05.2020)
2. Order of the Government of the Russian Federation of 20.04.2016 № 726-p «On approval of the list of airports of federal significance» [Electronic resource]. – Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 14.05.2020).
3. Extract from the list of system-forming organizations of the Russian economy. Approved by the minutes of the meeting of the Government Commission on improving the sustainability of the Russian economy dated 24.04.2020 № 9кв //The Federal air transport Agency [Electronic resource]. – Mode of access: <https://favt.ru/public/materials//9/0/d/d/b/90ddb604e544ca941b80c2694f4dd39b.pdf> (accessed: 14.05.2020).
4. Zotov V.B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Municipal Academy. – 2017. – № 1. – P. 4-12.
5. Titov A. A., Yakovlev A. Y. The Place of state and municipal joint-stock ownership in the airport industry of the Russian Federation // Municipal Academy. – 2020. – №1. – P. 105-110.
6. Titov A.A., Yakovlev A.Y. Problems of classification of transport joint-stock companies with state participation // Municipal Academy. – 2019. – № 4. – P. 106-112.
7. Khmelchenko E.G. Problems and prospects for the development of local government in cities of federal significance: Moscow and St. Petersburg // University Bulletin (State University of Management). – 2017. – № 3. – p. 204-209.
8. Chudnovsky E. For the airport industry, this is an artificial coma. Interview from 03.04.2020 // Vedomosti [Electronic resource]. – Access mode: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2020/04/03/827084-dlya-aeroportovoi> (accessed: 14.05.2020)

Роль общественных пространств в развитии городов России

The role of public spaces in the development of Russian cities



Ульянов Петр Михайлович
Председатель общественной палаты городского округа
Люберцы

Ulyanov Peter Mikhailovich
Chairman of the public chamber of Lyubertsy city district
E-mail: Upm17@bk.ru



Авачев Александр Владимирович
начальник отдела инспекции и контроля
казенного Предприятия «Мосгорпечать» (Москва)

Avachev Alexander Vladimirovich
head of the Department of inspection and control
State Enterprise "Mosharekat" Moscow
E-mail: delava@mail.ru



Белоусов Максим Денисович
студент бакалавриата,
Государственного Университета управления, г. Москва

Belousov Maxim Denisovich
student of the
State University of Management, Moscow
E-mail: maxbelousov97@mail.ru



Убушаева Байрта Григорьевна
к.э.н., доцент доцент кафедры государственного и
муниципального управления
ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
г. Москва

Ubushaeva Bayrta Gregorievna
Ph. D., associate Professor associate Professor
of the Department of state and municipal management
State University of management, Moscow
E-mail: ubgyy@bk.ru

Аннотация.

Данная статья посвящена развитию общественных пространств как одному из направлений повышения качества жизни, на основе которого происходит экономический рост в локальных территориях. Анализируются понятие общественного пространства и его использование в механизмах нормативно-правовой базы. Уделяется значительное внимание инвестиционному потенциалу развития общественных пространств в городах.

Ключевые слова.

Общественные пространства, городская среда, качество жизни, привлечение инвестиций.

Управление городской территорией, градостроительной сферой и землепользованием – один из самых актуальных вопросов в системе управления городом. По итогу этой деятельности формируется городская среда. Для любого города самым важным является наличие такой городской среды, которая воспринимается жителями как комфортная и multifunctional [5].

Развитие общественных пространств города комплексно решает большое количество задач по повышению качества городской среды. Автоматически улучшается облик города для граждан, а также субъективное представление о городе становится гораздо положительнее. Также благодаря развитию общественных пространств увеличивается инвестиционная привлекательность и качество жизни. Сегодня основной задачей городского общественного пространства становится способность аккумулировать городскую жизнь.

Общественные пространства – очень важный элемент устройства города и важно правильно их внедрять, но в Российской Федерации существует ряд проблем с их правильным формированием и этим проблемам уделяется очень мало внимания.

Город – одна из самых сложных систем, сделанная руками человека. Архитектура и застройка внутри города напрямую влияют на качество жизни населения и инвестиционную привлекательность города.

Городская территория [7] делится на два

Annotation.

This article is devoted to the development of public spaces as one of the ways to improve the quality of life, which is the basis for economic growth in local territories. The concept of public space and its use in the mechanisms of the legal framework are analyzed in the article. Considerable attention is paid to the investment potential of developing public spaces in cities.

Keywords.

Public spaces, urban environment, quality of life, investment raising.

основных комплекса: природная часть города, не тронутая человеком, и городская застройка. Симбиоз этих комплексов и создаёт городскую среду. Городская среда – совокупность конкретных основополагающих условий, созданных человеком и природой в границах населенного пункта, которые оказывают влияние на уровень и качество жизнедеятельности человека. Городская среда обитания формирует отношение человека к городу и системе управления.

Городская среда – фундаментальное понятие, выражающее глубинную сущность города как места сосредоточения больших масс людей и как функционального образования, играющего столь важную роль в жизни и развитии общества в его территориальной организации [2].

Для любого города самое главное – такая городская среда, которая воспринимается его жителями как комфортная (собственно, это и является «качеством среды») [7]. Сейчас главный, кто предъявляет требования к городской среде – житель этого города, его потребности становятся главными для градостроителей и городской администрации. Если человека не удовлетворяет качество среды одного города, если его потребности не могут быть полностью удовлетворены, то человек начнет поиск нового места проживания соответствующее его требованиям.

В современном мире именно два этих фактора: качество населения и качество городской среды – определяют инвестиционный потенциал данного региона [10].

Одна из причин почему вообще существуют проблемы, связанные с развитием общественных пространств, начинаются уже на уровне правовых механизмов. Понятие общественные пространства нигде законодательно не закреплено. В этой связи предлагается раскрытие данного понятия.

Общественные пространства – свободные от транспорта территории общего пользования, в том числе пешеходные зоны, площади, улицы, скверы, бульвары, а также наземные, подземные, надземные части зданий и сооружений (галереи, пассажи, атриумы и другие), специально предназначенные для использования неограниченным кругом лиц в целях досуга, проведения массовых мероприятий, организации пешеходных потоков на территориях объектов массового посещения общественного, делового назначения, объектов пассажирского транспорта [1].

Город – это места, где люди встречаются, чтобы обмениваться идеями, вести дела или просто отдыхать и наслаждаться жизнью. Основными инструментами и помощниками в этом становятся общественные пространства. Продуманная система [3] открытых городских пространств – это структура, которая вдыхает в город жизнь и создает условия для самых различных активностей и создание досуга.

Понятие общественного пространства тесно связано с концепцией общественной жизни. Эти пространства рассматриваются как территории для встреч, общения и взаимодействия людей, необходимых для социальной жизни современного общества. Именно общее пространство соединяет в себе для общения представителей разных социальных слоев. Находясь «на одной территории» они учатся уважать потребности и особенности друг друга, они контактируют между собой, тем самым объединяют все городское сообщество вместе.

Общественное пространство – специально обустроенная государственная (муниципальная) или частная территория, предназначенная для массового времяпрепровождения людей.

Польза и продуктивность общественных пространств не сводятся только к способности привлекать большое количество людей. Они имеют большой инвестиционный потенциал, а также оказывают большое влияние на социальную жизнь внутри города и улучшают качество жизни.

Современные общественные пространства могут сочетать разнообразные функции: социальную, политическую, культурную, торговую и рекреационную. То есть главной характеристикой общественного пространства на протяжении истории является его мультифункциональность.

В связи с интенсивным развитием технологий за последние годы перед урбанистами встал вопрос: существует ли необходимость в общественных пространствах сейчас, когда люди могут легко контактировать через мобильный телефон, электронную почту и Интернет? Могут ли электронные средства коммуникации заменить функцию городского пространства как места встреч?

Хочется ответить на этот вопрос положительно, однако ситуация в городах мира оказывается совершенно иной [4]. Появление новых средств коммуникации наоборот подталкивает людей к объединению и формированию активной личной позиции. У людей, особенно в благополучных частях света, улучшается качество жизни, появляется больше свободного времени для отдыха и развлечений. Именно этими социальными переменами обусловлено повышение интереса к общественным пространствам. Возвращение интереса к общественной жизни объясняет рост популярности общественного пространства в городах, уделявших в последние годы внимание возрождению городской жизни, а возможность личного присутствия, живые контакты и непредсказуемость событий – это те качества, которые ассоциируются с городом как с местом встреч. Кроме того, смена эпохи возвращает нас к человеческому измерению города. Сегодня идею безжизненных городов сменила концепция «города для людей».

Развитие человеческого общества сейчас находится на таком этапе, где мировое сообщество признало комфортное об-

публичное пространство неким «магнитом», который притягивает в город не только качественный человеческий капитал, но и инвестиции. Чаще всего общественные пространства не предполагают получения прибыли, они являются дотационными проектами. Но оказывается, что с помощью их создания качество городской среды стремительно повышается, а вместе с ним стоимость земли и недвижимости. Чем больше общественных пространств, тем более ценным становится город.

Также общественному пространству свойственна доминирующая функция. Например, площадь для городских праздников требует иного подхода, нежели городской парк или площадь внутри квартала, а торговая улица должна быть организована иначе, чем двор. Есть просто открытые пространства, есть зеленые территории, есть места оживленные и людные, а есть предполагающие тишину.

Любое общественное пространство должно быть легко доступным, а его характер и сценарий работы должны соответствовать окружению. Прерывистость пространства, возникновение границ и препятствий, которые нужно огибать, «мертвых» зон, которые нужно миновать, перенаправление пешеходов в подземные и надземные переходы создают дискомфорт, в особенности для пешехода или велосипедиста. Если пространство изолировано от основных потоков пешеходов и общественного городского транспорта, а сценарий его функционирования не соответствует потребностям пользователей прилегающей территории – оно «не работает».

В современных городах очень важно развивать публичные пространства. Но именно публичное пространство в российском городе оказалось наиболее уязвимым. Публичные пространства – та ценность, за которой надо следить, ее надо развивать, поддерживать. И в этом отношении особенно важен принцип многофункциональности, которая должна возникать везде, где возникают публичные городские пространства. Они должны быть главным объектом внимания в генеральных планах городов. К сожалению, в российской

урбанистике зачастую идут от обратного: они проектируются «от жилья», с размещением локальных объектов обслуживания в промежутках между домами. Это «ложь»: люди сначала живут в публичных пространствах, где концентрируются обслуживание, развлечения, совместное времяпрепровождение, а затем уже в приватной сфере.

Общественные пространства, имеют не только функции привлечения туристов и граждан, и социальные, но и инвестиционный потенциал, который не менее важен для города. А в чем именно проявляется этот инвестиционный потенциал?

- цены на недвижимость и участки земли;
- стоимость арендных ставок на коммерческую недвижимость;
- повышение количества обслуживающих предприятий «кафе, рестораны, торговые точки, магазины»;
- повышение туристической привлекательности.

Помимо общественного пространства существует и частное пространство. У каждого частного пространства есть свои владельцы, они платят налог на недвижимость и землю. Их цена увеличивается пропорционально цене самой недвижимости и земли. То есть, если общественные пространства развиваются – капитализация их недвижимости растет, а выросла цена на недвижимость, то увеличился и налог на имущество. Например, жители квартир вокруг центрального парка в Нью-Йорке осознанно участвуют финансово в вопросах благоустройства парка, так как это поднимает капитализацию их недвижимости.

Экспертное мнение аналитиков сходится в одном: создание Хай-Лайн парка в городе Нью-Йорке можно оценить увеличением доходов от аренды помещений в непосредственной близости рядом с парком более чем на 25%. А все потому, что общественные пространства стимулируют пешеходный поток и увеличивают его. Чем больше пешеходов, тем больше посетителей, что увеличивает среднюю дневную выручку и создает необходимость в большем количестве сотрудников, которые в свою очередь также платят налоги.

Получается, что капитальные затраты, сделанные казалось бы на долгий срок, окупают себя уже через 2-3 года.

Плодотворным примером таких капитальных затрат в Москве является парк «Зарядье» в центре Москвы, рядом с Кремлем. На его строительство в итоге потратили около 14 млрд рублей. Экспертами подсчитано, что он окупит себя уже через 2-3 года после открытия. Организации, работающие на его территории – продавцы, рестораны, генерируют огромную прибыль. В районе парка на 10-20% поднялась стоимость на недвижимость и аренду. А доход у местных кафе, ресторанов, магазинов разного вида увеличился в несколько раз, так как увеличилась проходимость. А если увеличились доходы у предприятий малого, среднего и крупного бизнеса, находящихся рядом, увеличился и налог, а значит большее количество поступлений в бюджет города. Парк «Зарядье» стал одним из туристических центров Москвы и доказательством того, что подход к созданию общественных пространств в Российской Федерации начинает меняться.

Та же самая ситуация происходит и с благоустроенными улицами. Стоимость недвижимости на таких улицах вырастает в разных пропорциях примерно на 20-30%. Как и доход предприятий, находящихся на этой улице.

Ставки аренды на благоустроенных улицах Москвы выросли на 10 -50%. Кроме этого, вместо банков и офисов появляются точки общественного питания и различных услуг. В тоже время важно соблюсти пропорцию интересов арендаторов и арендодателей, так как в случаи существенного завышения арендной платы малый бизнес не сможет конкурировать с сетевым и крупным бизнесом.

Сейчас в зарубежных городах наблюдается тенденция смены перемещения граждан, а именно приоритет отдаётся общественному транспорту, пешеходным путям, велосипедам. Исследователями и учеными доказано, что в «пешеходных» городах уровень ВВП на душу населения выше на 37% чем в других. Это происходит потому, что сильно снижаются затраты на передвижение. Получается, что развитие

городских общественных пространств является действительно выгодным вложением для городского бюджета.

Однако на данный момент существует ряд проблем, связанных с отсутствием необходимого содержания и обслуживания общественных пространств, что препятствует получению прибыли в бюджет, а именно:

1) небольшой уровень благоустройства: плохое освещение, неадаптированность для разных групп граждан (инвалиды, граждане в колясках, велосипедисты, роллеры);

2) недостаточная безопасность во время нахождения внутри общественного пространства (отсутствие камер видеонаблюдения, охраны);

3) практически полное или полное отсутствие рекреационных услуг (кафе, небольшие магазины с напитками и едой и др.);

4) отсутствие оформления и мероприятий, приуроченных к праздникам;

5) частичное или полное игнорирование предложений и просьб граждан или гостей данного города;

6) все еще недостаточное количество площадей или улиц с приоритетом пешеходного движения;

7) игнорирование многих набережных (если есть таковые) как мест рекреационного времяпрепровождения;

Фактически сейчас ситуация такова, что в развитии общественных пространств не видят как такого инвестиционного потенциала. Нет понимания того, что качественная организация общественных пространств является вкладом в будущее, что они окупают себя и, что к этому вопросу нужно подходить только системно [8].

Как правило, власти видят только одну логичную проблему – где взять деньги на такой проект. Нужно вовлекать в этот процесс частных инвесторов, меценатов и жителей города, что позволит компенсировать недостающие финансовые средства.

В качестве примера реализации данного подхода можно привести опыт городского округа Люберцы. Когда на основе муниципально-частного партнерства и участия субъекта Российской Федерации в лице Правительства Московской обла-

сти[2] в рамках реализации государственной программы «Парки Подмосковья» планируется до 2021 года организовать 15 общественных пространств. Для этого уже проведены ряд мероприятий, а именно: осуществлена подготовка технической документации для установки фонтанов и колеса обозрения, отремонтировали ряд детских и спортивных площадок и др[9].

Профессор Джон Л. Кромптон из Техасского университета («Texas A&M University»), проведя исследования обнаружил, что новоиспечённый близлежащий парк имеет прямое влияние на рост цен недвижимости и аренды в данном районе и назвал этот феномен «Эффект Миллениума». Это ярчайший пример повышения инвестиционной привлекательности района путем развития общественных пространств[11].

Получается, что важность развития общественных пространств должна исходить не только от граждан данного города, но и от самой власти, так как эти долгосрочные проекты выгодны для обеих сторон.

На основании проведённого анализа имеются следующие предложения по комплексному развитию и улучшению общественных пространств.

Во-первых, понятие «общественное пространство» следует закрепить законодательно. В градостроительном законодательстве определены такие понятия, как «территория общего пользования» и «зоны рекреационного назначения». Первое понятие является слишком широким и не учитывает концепцию общественной жизни, а второе – слишком узким и подразумевает под собой только озеленённые территории. В Федеральном законе Российской Федерации от 06.10.2013 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам значения городского округа в отношении городской среды и общественных пространств относится создание условий для массового отдыха жителей городского округа и организация обустройства мест массового отдыха населения.

Основными субъектами деятельности по формированию и развитию системы общественных пространств города являются: администрация города, ее структурные

подразделения, общественные палаты, профессиональные и научные сообщества, городские сообщества и ТОСы. Таким образом, результатом внедрения такого понятия будет: определение понятия общественных пространств, раскрытие его содержания, которое будет способствовать его единообразному пониманию и применению.

Во-вторых, существует необходимость усовершенствования системы оценки общественных пространств. Нет показателей, которые позволили бы осуществлять мониторинг состояния общественных пространств города и своевременно совершенствовать их. Кроме того, система оценки несет контрольную функцию, а контроль – это завершающая функция в процессе управления любой системой.

Показатели, по которым оцениваются общественные пространства.

- общая площадь зеленых насаждений общего пользования;
- количество детских площадок;
- количество спортивных площадок;
- количество установленных скульптурных композиций;
- количество улиц, имеющих приоритет пешеходного движения;
- количество созданных цветников на дворовых территориях;

Один из главных недостатков вышеперечисленных показателей – это их сугубо количественный характер. Проведённый анализ показал, что нигде не обнаружено качественного показателя, которым можно было бы оценить современное состояние общественных пространств. Второе – этот факт также подтверждает отсутствие комплексного подхода в формировании не только общественных пространств, но и всей городской среды – то, что показатели оценивают лишь отдельные элементы пространства, не прослеживая комплексное влияние развития системы публичных пространств на состояние среды и городского сообщества. Результатом внедрения оценки общественных пространств будет: создание механизма контроля за развитием общественных пространств не только специальными органами, но и гражданами.

Рисунок 1. Комплексный подход к развитию общественных пространств



Существующий механизм управления отдельными элементами общественных пространств видится нам неэффективным. Осуществляя статистику высаженных деревьев, установленных лавочек и благоустроенных тротуаров власти упускают главное – как все эти фрагменты «пазла» работают вместе для формирования благоприятной городской среды и активного гражданского общества. Для значительного улучшения качества городской среды нужно развивать и формировать общественные пространства как основной каркас города, как комплексную систему, влияющую на привлекательность города во многих аспектах.

Поэтому предлагается следующий комплексный подход в развитии общественных пространств, как альтернатива «благоустройству» (рисунок 1).

Иными словами, применение комплексного подхода [12] к решению выявленных проблем позволит выйти на новый уровень развития в сфере формирования общественных пространств в городе. Для этого нужно развивать общественные пространства города как систему, воспринимать их как единое целое, уйти от подхода, подразумевающего сосредоточение лишь на его отдельных фрагментах.

Литература:

1. Закон города Москвы «О генеральном плане города Москвы» от 27 апреля 2005 № 14. Режим доступа: <https://base.garant.ru/383167/>.
2. Постановление Правительства Московской области от 17 октября 2017 г. № 864/38 «Об утверждении государственной программы Московской области «Формирование современной комфортной городской среды». Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MOB&n=308258#0038289467042987635>.
3. Ан А.Л. Роль общественного пространства в муниципальных образованиях / А.Л. Ан // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. №1. С.174-183.
4. Благоустроенные пространства повышают цену окружающей недвижимости на 20-30%. Режим доступа: [https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2013/03/11/obschee_mesto]
5. Гае К. М. Сила пешеходных городов //Институт стрелка, 2016. Режим доступа: <https://strelka.com/ru/magazine/2016/12/15/walkable-cities%20>.
6. Григорьева Е.И. Общественные пространства в городе. К разработке программы формирования структуры общественных пространств Иркутска / Е.И. Григорьева, М.Г. Меерович // Проект Байкал, 2013. №35. С. 42-51
7. Зотов В.Б., Милькина И.В. Участие некоммерческих организаций в оказании социальных услуг населению// Муниципальная академия. 2020. № 1. С. 10-19.
8. Иванов В.В., Убушаева Б.Г. Большое цифровое вымирание культур// Материалы Международного форума «Общество. Доверие. Риски: Доверие к миграционным процессам. Риски нового общества». 2 октября 2019 г. - С.65-69.
9. Околышев Д.А., Сираждинов Р.Ж., Милькина И.В. Развитие институтов гражданского общества на материалах Общественной палаты Московской области // Материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Местное самоуправление перед лицом современных вызовов, 09 ноября 2018. -Владимир, Издательство: Владимирский филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» 2018 г. –С.215-224.
10. Марушкина Н. «Экономика городского общественного пространства. Создание комфортной городской среды - Это выгода или убыток для городского бюджета?» Режим доступа: <https://itpgrad.ru/node/2799>
11. Хмельченко Е.Г., Убушаева Б.Г. Маркетинг территорий в эпоху развития цифрового пространства: особенности, проблемы и перспективы// Муниципальная академия, 2018. №4. –С. 17-23.
12. Цатланова Т.Т., Эрдниева Э.В., Буркутбаева Н.А., Намысов С.В., Убушаева Б.Г., Эрендженова Д.Б. Основные направления развития региональной экономики. Монография. –Элиста.: Изд-во «Калмыцкий государственный университет», 2018. –С.45-47

Literature:

1. Law of the city of Moscow "on the General plan of the city of Moscow" dated April 27, 2005 No. 14. Mode of access: <https://base.garant.ru/383167/>.
2. Resolution Of the government of the Moscow region of October 17, 2017 No. 864/38 "on approval of the state program of the Moscow region "formation of a modern comfortable urban environment". Mode of access: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=MOB&n=308258#0038289467042987635>.
3. An A. L. the Role of public space in municipalities // Issues of state and municipal management. 2012. №. 1. P. 174-183.
4. Landscaped spaces increase the price of surrounding real estate by 20-30%. Access mode: [https://www.vedomosti.ru/realty/articles/2013/03/11/obschee_mesto]
5. Gaete K. M. the Power of pedestrian cities //Strelka Institute, 2016. Mode of access: <https://strelka.com/ru/magazine/2016/12/15/walkable-cities%20>.
6. Grigorieva E. I. Public spaces in the city. To develop a program for forming the structure of public spaces in Irkutsk / E. I. Grigorieva, M. G. Meerovich // Project Baikal, 2013, N. 35, P. 42-51
7. Zotov V. B., Milkina I. V. Participation of non-profit organizations in providing social services to the population// Municipal Academy. 2020. №. 1. P. 10-19.
8. Ivanov V. V., Ubushaeva B. G. Great digital extinction of cultures// Materials of The international forum "Society. Trust. Risks: Trust in migration processes. Risks of a new society". October 2, 2019 -P. 65-69.
9. Okolyshev D. A., Sirazhdinov R. Zh., Milkina I. V. Development of civil society institutions on the materials of the Public chamber of the Moscow region // Materials of the III all-Russian scientific and practical conference with international participation " Local self-government in the face of modern challenges, November 09, 2018. - Vladimir, Publishing House: Vladimir branch of the Federal state budgetary educational institution of higher education "Russian Academy of national economy and public administration under the President of the Russian Federation" 2018 –P.215-224.
10. Marushkina N. «Economy of urban public space. The creation of a comfortable urban environment Is a benefit or a loss for the city budget?» Mode of access: <https://itpgrad.ru/node/2799>
11. Khmelchenko E. G., Ubushaeva B. G. Marketing of territories in the era of digital space development: features, problems and prospects// Municipal Academy, 2018. №. 4. - P. 17-23.
12. Zathlanowa T. T., Erdnieva E. V., Burkutbaeva N. A. Namazov S. V., Ubushaeva B. G., Erangelova D. B. Main directions of development of the regional economy. Monograph. –Elishta.: Publishing house «Kalmyk state University», 2018. - P. 45-47

К вопросу об организации управления пространственным развитием городских агломераций

On the issue of managing spatial development of urban agglomerations



Муסיнова Нина Николаевна,
к.э.н., доцент Финансового Университета
при Правительстве РФ
E-mail:65651951@mail.ru

Musinova Nina Nikolaevna,
Ph. D., associate Professor, Financial University under the
government of the Russian Federation
E-mail:65651951@mail.ru

Аннотация.

Рассмотрены вопросы организации управления пространственным развитием городских агломераций, ядрами которых являются крупнейшие города. Выделены различия организационных форм управления городскими агломерациями. Обосновывается необходимость учета территориальных аспектов организации пространства при выборе организационных форм управления.

Ключевые слова.

Городская агломерация, пространственное развитие, территориальное развитие, организационная форма управления агломерацией.

Annotation.

The issues of managing the spatial development of urban agglomerations, the cores of which are the largest cities, are considered. Differences in organizational forms of management of urban agglomerations are highlighted. The necessity of taking into account the territorial aspects of space organization when choosing organizational forms of management is justified.

Keywords.

Urban agglomeration, spatial development, territorial development, organizational form of agglomeration management.

Как свидетельствует зарубежный опыт крупнейшие городские агломерации (далее – ГА) как социально-экономический и территориальный феномен успешно «работают» на социально-экономическое развитие государства. Отметим, что под крупнейшей ГА понимается совокупность компактно расположенных населенных пунктов и территорий между ними (с общей численностью населения, превышающей 1 млн. человек), связанных совместным использованием инфраструктурных объектов и объединенных интенсивными экономическими связями.

В настоящее время агломерации становятся российской реальностью. Не случайно, одним из направлений Стратегии пространственного развития России [2], по крайней мере, на ближайшие десять лет является развитие городских агломераций, как центров экономического роста. Этим правовым документом определено 20 городов, составляющих ядра крупных и крупнейших ГА, перед которыми поставлена задача по обеспечению вклада в экономический рост России более 1% ежегодно.

Следует отметить, что с принятием Стратегии заметно возрос интерес к агломерациям как предмету научных исследований, подтверждением чего является увеличение количества публикаций по этой тематике. Однако, вопросы развития ГА, несомненно, требующие внимания, рассматриваются преимущественно с экономической точки зрения. [8,9].

Действительно, стихийная экстенсивная урбанизация вокруг центров экономического роста сопровождается явными или неявными потерями населения и стагнацией или депрессией экономики периферии. Причём в качестве неявной потери населения можно рассматривать и временную регистрацию по месту жительства, и ежедневную / еженедельную маятниковую трудовую миграцию. Нельзя не согласиться с авторами монографии под ред. В.В. Таболина [10] в отношении того, что маятниковые мигранты формально остаются жителями периферии агломерации, но по факту результаты их труда принадлежат центру, где они выплачивают НДФЛ, являющийся для муниципальных образований (далее – МО) основным доходобразующим налогом местного бюджета. Действительно, действующие в настоящее время налоговые правила работают на «усиление сильных»: поскольку, чем выше сборы от НДФЛ, тем выше социально-экономические показатели территории, тем выше численность конечных потребителей товаров и услуг, тем выше производительность труда и доходы от НДС, налогов на имущество юридических лиц и на

прибыль; тем привлекательнее территория для инвесторов, тем больше привлекательных для граждан рабочих мест и условий труда и выше сборы от НДФЛ и далее по кругу.

Безусловно, чтобы хоть как-то замедлить эти процессы, нивелировать показатели уровня жизни населения периферийных и центральных районов, процессы урбанизации и развития агломерированных территорий должны быть управляемыми. Неслучайно к числу стратегических приоритетов России отнесено создание систем управления агломерационными процессами, включая организацию управления пространственным развитием агломераций. Именно переход от процессов стихийного развития агломераций к регулируемому развитию и позволяет получить тот синергический эффект, который выражается показателями экономическими роста.

Авторами публикаций, посвященных организационным вопросам управления агломерациями, чаще всего, рассматриваются вопросы формирования ГА, зарубежные модели управления агломерациями, проводится их сравнительный анализ [11], и даются рекомендации по выбору рациональной модели управления ГА [13]. Как правило, основным вопросом дискуссии о развитии ГА является вопрос выбора оптимальной модели управления агломерационными процессами. Многие эксперты справедливо обращают внимание на отсутствие правового регулирования и финансовых инструментов, как для развития агломераций, так и для межмуниципального сотрудничества по совместному решению отдельных вопросов местного значения.

Агломерация де-юре не является административной единицей в составе субъекта РФ или МО. Точный размер и состав ее территории не всегда возможно установить, поскольку агломерация представляет собой совокупность элементов (ядра и периферийных или пригородных территорий), находящихся в тесном взаимодействии. ГА имеет территориальную особенность – внешние границы ее территории размыты и проходят там, где интенсивность взаимосвязей достигает определенного минимума. Ее территория может располагаться в пределах границ субъекта РФ или располагаться на территории нескольких регионов, в первом случае ГА именуется региональной, а во втором – межрегиональной. Заметим, что усиление взаимосвязей или их ослабление, изменение их направленности в той или иной части территории агломерации приводит к изменению конфигурации последней. Это означает, что можно говорить с определенной долей услов-

ности о формировании агломерации или ее целенаправленном развитии. Другими словами, наряду с признанием существующих агломераций, целесообразно осуществлять прогнозируемое, обоснованное, спланированное развитие агломераций в перспективе, координировать развитие соответствующих территорий в целях наиболее эффективного решения вопросов местного значения. В связи с этим представляется, что настало время в Федеральном законе по местному самоуправлению [1] дать понятие термина «городская агломерация» и определить критерии отнесения территорий к ГА.

Исходя из вышеизложенного, целесообразно проанализировать содержание Стратегий субъектов РФ на предмет наличия в этих документах организационных вопросов управления пространственным развитием агломерированных территорий. Для целей анализа были выбраны Стратегии тех субъектов РФ, региональные столицы которых – крупнейшие города с муниципальным статусом и миллионным населением, являются ядрами ГА. Таковых насчитывается тринадцать. Четырнадцатым субъектом РФ, стратегия которого подлежала изучению, стал Краснодарский край, с региональной столицей городом Краснодаром, причисленным его губернатором к городам-миллионникам (хотя таковым по данным Росстата в настоящее время он все еще не стал).

В современных условиях российской действительности организационная форма управления развитием агломерации, тем более, если речь идет о региональной ГА, безусловно, должна определяться на уровне субъекта Федерации. В этой связи субъекты РФ в рамках действующего законодательства, ссылаясь на необходимость регулирования агломерационных процессов, осуществляют централизацию муниципальных полномочий, нередко используя введенный Федеральным законом № 131-ФЗ механизм перераспределения полномочий между регионом и МО [1, ст.17.2]. Так в конце 2014 г. в Нижегородской области в целях развития одноименной агломерации был принят закон о перераспределении отдельных полномочий между органами местного самоуправления и органами госвласти. [4,12]

В целях создания и развития агломераций иногда используется так называемая договорная модель, когда подписывается соглашение между муниципальными образованиями (например, такая модель лежит в основе развития Челябинской и Екатеринбургской ГА). Однако эта модель не получила распространения, поскольку считается (и не обоснованно), что развитием региона должна

заниматься региональная власть и без ее поддержки договорные процессы затягиваются и проходят трудно. Между тем, и сама по себе организационная форма межмуниципальных соглашений (между администрациями МО, входящих в городскую агломерацию) представляет собой достаточно емкий по содержанию набор управленческих и договорных технологий. [14]

Большую практическую популярность получили соглашения между органами госвласти соответствующего субъекта РФ и МО (например, такие соглашения заключали: в 2014 г. – Самарская обл., в 2016 г. – Пермский край). При этом организационной формой управления развитием ГА чаще всего становится координационный совет (совещательный орган, созданный в целях обеспечения согласованных действий исполнительных органов госвласти и органов местного самоуправления) и учреждение госпредприятия. При координационном совете могут создаваться межведомственные рабочие группы и консультационные советы. Их создание предусмотрено в республике Башкортостан, Новосибирской области. [5,7] При этом создание органов по координации и управлению ГА обычно осуществляется уже на первом этапе ее развития.

В последнее время для целей управления территорией весьма распространенным является создание управляющих компаний, используются и другие формы. Так, в Стратегии Самарской области [6] отмечается, что для обеспечения реализации решений по развитию Самарско-Тольяттинской агломерации предполагается создание дирекции (исполнительного секретариата), действующей на принципах единоначалия.

В большинстве из рассмотренных Стратегий отмечается необходимость повышения связанности агломерированной территории и комплексного управления ее пространственным развитием. Особенно это актуально для межрегиональных ГА.

Без преувеличения амбициозная задача пространственного развития определена Стратегией республики Татарстан. [3] Здесь намечается создание Волго-Камского метрополиса, на основе которого в дальнейшем должен формироваться мегарегион. Исходя из сложности решения поставленных задач, в Стратегии значительное место отводится организационному механизму управления, предполагается создание не только постоянно действующих координационных советов по пространственному развитию агломераций, но и координационных советов по пространственному развитию сельских районов, не входящих в агломерации. Поставлена

задача институализации механизма постоянных научных и проектных исследований в сфере пространственного планирования, например, в форме Исследовательского института территориального планирования Республики Татарстан.

Грандиозная задача поставлена в Стратегии Новосибирской области: к 2030 году она должна стать центром Сибирской конурбации с высоким уровнем развития инфраструктуры [5]. Залогом успеха здесь призвана стать высокая степень эффективности государственного управления, общими критериями которой являются: степень соответствия используемых подходов, механизмов и инструментов государственного управления и получаемых результатов приоритетам и целям социально-экономического развития; скорость получения полезного результата. При этом упор делается на внедрение механизмов проектного подхода в систему государственного управления: создание и функционирование Регионального проектного комитета, отраслевых проектных комитетов в органах исполнительной власти.

Начиная со второго этапа реализации стратегии, более широкое применение получит формирование системы «гибких» методов управления проектами, предусматривающей при реализации проектов и мероприятий стратегии создание небольших эффективных команд, нацеленных на решение конкретных задач.

Таким образом, анализ складывающейся российской практики позволяет выделить органы управления агломерациями «общей компетенции», решающие все или большинство вопросов на соответствующей территории и органы «специальной компетенции», отвечающие за один или несколько связанных между собой вопросов. В последнем случае большую роль играет координация деятельности соответствующих управленческих структур, вопросов, связанных с разграничением полномочий, функций разных уровней и органов публичной власти. [16]

Межмуниципальное сотрудничество также выступает как форма управления развитием городской агломерации, осуществляя это локально на определенных участках агломерации через создание единых звеньев инфраструктуры для соседних муниципалитетов, входящих в городскую агломерацию. [15]

Все эти организационно-управленческие условия подчинены одному – создать институциональные условия для функционирования агломерации как целостности. Обеспечение благоприятных условий для межмуниципального взаимодействия хозяйствующих субъектов, дислоцированных на территории разных муниципальных образований, и оказание содействия им в этом со стороны местных администраций позволяет обеспечить ускоренное развитие экономического пространства, единого для всей ГА.

Литература:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019, с изм. от 03.07.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс].- КонсультантПлюс – Режим доступа: www.consultant.ru (дата сохранения 12.07.2019).
2. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=318094&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.7111507585903463#009213213635899176> (дата обращения 01.02.2020).
3. Закон республики Татарстан от 17 июня 2015 года N 40-ЗРТ (с изм. на 25.12.2019) «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года» (с изменениями на 25 декабря 2019 г.) [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/465587311> (дата обращения 19.04.2020).
4. Постановление Правительства Нижегородской области от 21 декабря 2018 года № 889 «Об утверждении стратегии соци-

- ально-экономического развития Нижегородской области до 2035 года». [Электронный ресурс].- Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/465587311> (дата обращения 20.04.2020).
5. Постановление Правительства Новосибирской области от 19 марта 2019 года «О стратегии социально-экономического развития Новосибирской области на период до 2030 года». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/465728379> (дата обращения 08.05.2020)
6. Постановление Правительства Самарской области от 12 июля 2017 года № 441 «О стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/450278243> (дата обращения 06.05.2020)
7. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 20 декабря 2018 года № 624 «О Стратегии социально-экономического развития Республики Башкортостан на период до 2030 года». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/550329714> (дата обращения 08.05.2020)
8. Адамская Л.В. Московская агломерация: к вопросу эффективного функционирования. // Самоуправление. – 2019. – № 3 (116). – С. 14-17.

9. Бронников И., Зотов В., Базиян К. О проблемах развития муниципальных образований. // Самоуправление. – 2015. – № 9. – С. 11-14.

10. Город в теории и практике: правовые и урбанонологические аспекты: коллективная монография / под общей ред. В.В. Таболина – М.: Юстицинформ, 2019. – 353 с.

11. Дейнега Е.А., Плотыцина Л.А. Этапы формирования социально-экономического пространства в городских агломерациях в рамках реализации стратегии пространственного развития России. // Самоуправление. – 2019. – № 3 (116) том 2. – С. 94-99.

12. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / под ред. Е.С. Шугриной. — М: Изд-во «Прспект», 2017.

13. Мусинова Н.Н. Управление городскими агломерациями: организационный аспект. // Управленческие науки в современном мире: Сб. докл. научн. конф.: В 2 т. – СПб.: ООО ИД «Реальная экономика». – 2015. – Т. 2. – 734 с – С. 561-565.

14. Мусинова Н.Н., Попадюк Н.К. Организация управления городской агломерацией: поиск решений. // Вестник университета. – 2018. – № 7. – С. 12-15

15. Попадюк Н.К. Межмуниципальное взаимодействие как императив противостояния деструктивным процессам мирового финансово-экономического кризиса. // Самоуправление. – 2020. – № 1 том 2 (118). – С. 332-335.

16. Управление крупнейшими городами: учебник и практикум для вузов. / С.Е. Прокофьев [и др.] под редакцией С.Е. Прокофьева, И.А. Рождественской, Н.Н. Мусиновой. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 322 с. – С. 169-201.

Literature:

1. Federal law No. 131-FZ of 06.10.2003 (ed. from 01.05.2019, with amendments). from 03.07.2019) "On the General principles of the organization of local self-government in the Russian Federation" [Electronic resource].-ConsultantPlus-access Mode: www.consultant.ru (save date 12.07.2019).

2. Decree of the Government of the Russian Federation dated 13.02.2019 No. 207-R "on approval of the spatial development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2025" [Electronic resource]. - Access mode: <http://www.consultant.ru/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=318094&fld=134&dst=100000001.0&rnd=0.7111507585903463#009213213635899176> (accessed 01.02.2020).

3. the Law of the Republic of Tatarstan of June 17, 2015 N 40-ZRT (with changes on 25.12.2019) "On approving The strategy of socio-economic development of the Republic of Tatarstan until 2030" (with changes on December 25, 2019) [Electronic resource]. - Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/465587311> (accessed 19.04.2020).

4. Resolution Of the government of the Nizhny Novgorod region dated December 21, 2018 No. 889 "on approval of the strategy for

socio-economic development of the Nizhny Novgorod region until 2035". [Electronic resource].- Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/465587311> (accessed 20.04.2020).

5. Resolution Of the government of the Novosibirsk region dated March 19, 2019 "on the strategy of socio-economic development of the Novosibirsk region for the period up to 2030". [Electronic resource]. - Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/465728379> (accessed 08.05.2020)

6. Resolution of the Government of the Samara region dated July 12, 2017 No. 441 "on the strategy of socio-economic development of the Samara region for the period up to 2030" [Electronic resource]. - Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/450278243> (accessed 06.05.2020)

7. Resolution of the Government of the Republic of Bashkortostan No. 624 dated December 20, 2018 "On the strategy of socio-economic development of the Republic of Bashkortostan for the period up to 2030". [Electronic resource]. - Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/550329714> (accessed 08.05.2020)

8. Adamskaya L. V. Moscow agglomeration: to the question of effective functioning. // Local Government. – 2019. – № 3 (116). – Pp. 14-17.

9. Bronnikov I., Zotov V., Baziyani K. About problems of development of municipalities. // Self-Government. - 2015. - No. 9. - P. 11-14.

10. the City in theory and practice: legal and urbanological aspects: a collective monograph / under the General editorship of V. V. Tabolin-Moscow: Justicinform, 2019. - 353 p.

11. Deynega E. A., Plotitsyna L. A. Stages of formation of socio-economic space in urban agglomerations within the framework of implementation of the strategy of spatial development of Russia. // Local government. – 2019. – № 3 (116) volume 2. - P. 94. - 99.

12. Report on the state of local self-government in the Russian Federation: Changing the balance of interests of state power and local self-government / ed. by E. S. Shugrina. - Moscow: Prospect Publishing house, 2017.

13. Musinova N. N. Management of urban agglomerations: organizational aspect. // Managerial Sciences in the modern world: Sat. Dokl. scientific Conf.: In 2 vols. - SPb.: LLC ID "Real economy".- 2015. - Vol. 2. - 734 p. 561-565.

14. Musinova N. N., Popadyuk N. K. Organization of urban agglomeration management: search for solutions.// Bulletin of the University. - 2018. - no. 7. - P. 12-15

15. Popadyuk N. K. inter-Municipal interaction as an imperative to resist the destructive processes of the global financial and economic crisis. // Self-government. - 2020. - no. 1 volume 2 (118). - P. 332-335.

16. Management of the largest cities: textbook and workshop for universities. / S. E. Prokofiev [et al.] edited by S. E. Prokofiev, I. A. Rozhdestvenskaya, and N. N. Musinova. – Moscow: Yurayt publishing house, 2019. - 322 p – - Pp. 169-201.

Муниципальное управление: межкультурная составляющая

Municipal management: cross-cultural component



Татьяна Владимировна Салынская
канд. фил. наук, доцент кафедры иностранных языков,
Институт управления персоналом, социальных и бизнес
коммуникаций
Государственный университет управления, Москва, Россия
109542, г. Москва, Рязанский проспект, 99
Телефон: +7(495)371-00-44
E-mail: salynskayatatiana@mail.ru

Tatyana Vladimirovna Salynskaya
Candidate of Philology
Associate Professor of English
Institute of Human Resource Management, Social and Business
Communications
State University of Management
109542, Russia, Moscow, 99 RyazanskyProspekt
Phone: +7 (495) 371-00-44
E-mail: salynskayatatiana@mail.ru



Арина Анатольевна Ясницкая
старший преподаватель кафедры иностранных языков,
Институт управления персоналом, социальных и бизнес
коммуникаций
Государственный университет управления, Москва, Россия
109542, г. Москва, Рязанский проспект, 99
Телефон: +7(495)371-00-44
e-mail: lmtcguu@gmail.com

Arina Anatolievna Yasnitskaya
Senior Lecturer
Institute of Human Resource Management, Social and Business
Communications
State University of Management
109542, Russia, Moscow, 99 RyazanskyProspekt
Phone: +7 (495) 371-00-44
e-mail: lmtcguu@gmail.com

Аннотация.

В статье рассматриваются вопросы подготовки конкурентоспособных кадров для государственной и муниципальной службы. Подчеркивается, что качества кадрового состава, роста квалификационно-компетентного уровня работников государственной и муниципальной службы актуальны и сегодня. Высококвалифицированных кадров для управленческой сферы, владеющих глубокими знаниями и отличающихся широким кругозором в различных областях, необходимо готовить уже с первого курса. Выпускники должны овладеть не только профильными дисциплинами, но и смежными дисциплинами в рамках дисциплин общего профиля, в частности иностранного языка. Интерес к иностранному языку вполне понятен и оправдан. Это связано с запросом современного общества на подготовку творчески мыслящих выпускников вузов, конкурентоспособных на рынке труда.

Ключевые слова.

Муниципальное управление, высококвалифицированные кадры, иностранный язык, подготовка, проект, знания.

Для реализации национальной политики в области местного самоуправления вопросы, связанные с решением кадровой обеспеченности, занимают одну из ключевых позиций. В Указе Президента РФ от 11 августа 2016 года № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы» [1] рассмотрены основные направления для совершенствования и повышения качества работы государственной гражданской службы, одним с которых является вопрос повышения эффективности подготовки управленческих кадров.

Безусловно, для решения важных вопросов необходимо тесное взаимодействие высших учебных заведений, ведущим подготовку по направлению «Государственное и муниципальное управление» (бакалавриат и магистратура) с органами местного самоуправления и ассоциациями муниципальных образований для подготовки специалистов владеющие универсальными, общепрофессиональными и профессиональными компетенциями. Последние являются наиболее важные, так как необходимо в первую очередь учитывать профессиональную подготовленность и компетентность специалиста [2]. Улучшение качества управления структурами на разных уровнях государственного управления – это требование времени [3]. По мнению Зотова В.Б.: «задачи повышения эффек-

Annotation.

The article discusses the issues of training the competitive staff for state and municipal services. It is emphasized that the quality of the staff, the growth of the qualification and the competency level of employees of the state and municipal services are important today. Highly qualified staff for the management sector, possessing deep knowledge in various fields, must be trained from the first year of studying. The graduates must master not only the specialized disciplines, but also the related ones within the framework of general disciplines, in particular a foreign language. The interest in a foreign language is understandable and justified. This is due to the request of modern society for the training of creatively thinking university graduates competitive in the labor market.

Keywords.

Municipal management, highly qualified staff, foreign language, training, project, knowledge.

тивности государственного управления, качества кадрового состава, роста квалификационно-компетентного уровня работников государственной и муниципальной службы актуальны сегодня для многих стран мира» [4, стр.32].

В научно методической литературе компетентному подходу отводят важную роль, как одному из главных направлений образования, нацеленное на приобретение ключевых компетенций.

Согласно исследованиям российских ученых были определены следующие компетенции: ценностно-смысловые, общекультурные, учебные, информационные, коммуникативные, социальные, а также компетенции личностного роста.

Компетенции дают возможность приобрести высокую степень квалификации в своей профессии, помогающую поддерживать на высоком уровне конкуренцию на существующем в настоящее время рынке труда. Более того, выпускник высшего учебного заведения должен ориентироваться в смежных сферах деятельности и быть нацеленным на постоянный рост в своей профессии. При подготовке специалистов международного уровня принцип профессиональной направленности является ведущим. Следовательно, профессиональный капитал (знания, умения, навыки и опыт) приобретает значимость и выступает в качестве одного из основных факторов продвижения и развития конкурентоспо-

способности на рынке труда, а также занимает ключевую позицию в системе инновационного развития государства [5].

Содержание подготовки бакалавров в высшей школе необходимо сделать более «предметным» за счет включения в содержательную часть программ профессиональных знаний по направлению и профилю подготовки. Так, бакалаврам, проходящим подготовку по направлению «Государственное и муниципальное управление», необходимо овладеть не только профильными дисциплинами, но и другими смежными не только в рамках изучения дисциплин профессионального блока, но и в рамках дисциплин общего профиля, в частности иностранного языка. В защиту последнего говорит тот факт, что на современном этапе развития экономических и общественных институтов английский язык как язык международного общения и сотрудничества приобретает важнейшее значение.

В контексте вышесказанного следует подчеркнуть, что в рамках международного сотрудничества участие субъектов Российской Федерации может являться существенной составляющей внешней политики государства, оказывать значительное влияние на внешнеполитическую и внешнеэкономическую составляющую страны.

Участие административно-территориальных и муниципальных образований в международной деятельности может существенно способствовать развитию и укреплению уже сложившихся международных и внешнеэкономических связей с другими государствами.

Международными и внешнеэкономическими связями в Российской Федерации считают связи с иностранными партнерами, которые реализуются по ряду направлений. В рамках российского законодательства выделяют гуманитарную, культурную, торговую, экономическую, научно-прикладную, техническую, экологическую, и иные сферы сотрудничества [6].

В этой связи в числе наиболее привлекательных и успешных сфер для международного регионального и муниципального сотрудничества на можно назвать следующие: культурная, правовая, информационная, деловая, инвестиционная, социальная и другие. Направление и характер которого затрагивает все сферы жизнедеятельности.

Международная деятельность и внешнеэкономические связи позволяют оптимизировать использование общих и локальных ресурсов, направить усилия на организацию и реализацию различных проектов и программ таких, как международные выставки, перфомансы, форумы и конгрессы; работа международных организаций, центров и бизнес-сообществ; промышленных выставок и ярмарок; продвижение и реализация крупных инвестиционных программ и проектов; региональных гарантий, направленных на успешное сотрудничество с иностранными инвесторами; содействие предпринимателям и координацию их усилий в интересах устойчивого развития региональной экономики и роста благосостояния в регионе; улучшение международного рейтинга города и региона в целом. Все это позволит расширить и укрепить возможности для международной и национальной интеграции.

Интерес к иностранному языку, который значительно усилился в последние годы, вполне понятен и оправдан. Это связано с запросом современного общества на подготовку творчески мыслящих выпускников вузов (бакалавров и магистров), конкурентоспособных на рынке труда, обладающие знаниями, умениями и навыками самостоятельно находить пути решения различных профессиональных проблем путем совершения совокупности действий и приемов, направленных на достижение поставленной цели. Совершенно очевидно, что, реализуя проектную деятельность, студенты научаются решать те задачи, которые постоянно возникают в реальных условиях профессионально-трудовой деятельности. Именно знание иностранного языка обеспечивает формирование тех специалистов, которые востребованы в 21 веке.

В системе высшего образования, реализуемого Государственным университетом управления, языковое обучение осуществляется через три дисциплины: «Иностранный язык» и «Иностранный язык профессионального делового общения» для бакалавриата, «Иностранный язык профессионально-делового общения» для магистратуры.

С учетом специфики профессиональной деятельности и перечня профессиональных дисциплин по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и

муниципальное управление» (бакалавриат) можно считать, что опыт участия в проектных работах, предусматривающих привлечение зарубежных источников и данных, а также использование иностранного языка, будут актуальными и востребованными в учебной деятельности будущих специалистов.

В числе профессиональных дисциплин, на базе которых существует возможность организации проектных работ, предполагающих внешнеэкономическую, межкультурную, и иноязычную составляющую, необходимо выделить такие как: Стратегический менеджмент в государственной и муниципальной сфере, Информационно-аналитические системы в государственной сфере, Управление в социальной сфере, Инвестиционное развитие территорий, Система предоставления государственных и муниципальных услуг, Управление системами жизнеобеспечения населения, Маркетинг территории, Антикризисное управление территорией, Управление земельными ресурсами, Государственное регулирование экономики и другие [7].

Следует особо подчеркнуть возможности образовательной программы в университете, которая предусматривает не только внутренние стажировки и практики в структурных подразделениях государственного и муниципального управления, в различных организациях с государственным участием, но и внешние (зарубежные стажировки). Опыт участия обучающихся в указанной выше деятельности, а также в проектах профессиональной направленности, по нашему мнению, окажет существенную поддержку в дальнейшем продвижении как в рамках студенческого рейтинга в учебном процессе, так и в будущей профессиональной карьере.

Особое внимание необходимо уделить возможности участия обучающихся в международных проектах в период учебной деятельности, когда предусматривается привлечение не только специалистов-практиков, деловых партнеров кафедры, структурных подразделений государственной власти, местного самоуправления, промышленных, научных и общественных организаций, но и зарубежных партнеров университета.

Начиная со второго курса студенты Государственного университета управления

очной формы обучения могут участвовать в программах обмена, реализуемых в рамках межуниверситетских договоров, что позволяет не только стать участником программы академической мобильности и пройти обучение в зарубежном университете, но и использовать приобретенные в «иной» образовательной среде знания и опыт иноязычного и межкультурного взаимодействия в последующей проектной деятельности.

В качестве подготовки к участию в проектной деятельности мы предлагаем в ходе обучения иностранному языку в университете предусматривать задания практической направленности, связанные с проблемами и задачами, которые могут быть обозначены в рамках межкультурного и внешнеэкономического сотрудничества муниципальных образований, основных сфер муниципального управления в странах изучаемого языка, реализации государственных и муниципальных программ и проектов в условиях цифровизации.

Рассматривая проектную деятельность как процесс, направленный на формирование коммуникативной компетенции, в части иностранного языка, мы предлагаем задания коммуникативно-делового и профессионально-коммуникативного характера, которые выполняются в малых группах или командах с одинаковым языковым уровнем. При разработке таких заданий предусмотрены общепринятые требования по подготовке и реализации проектов (численность и состав участников; сроки; этапы планирования, разработки, реализации; оценка результатов деятельности).

В качестве примеров для учебного пособия по дисциплине «Иностранный язык профессионального делового общения» мы предлагаем в рамках предусмотренных модулей задания и ориентированные на выполнение этих заданий вопросы, связанные в будущем с основной профессиональной деятельностью обучающихся.

Модуль «Discussion»

- In small groups, compare your findings on municipal issues inside the Districts or issues outside of Chicago, USA (Security, Policing, Transport and etc.) with your colleagues and write a short essay. Give your comments to support your ideas and view.
- Think about SMS for business and municipal service, known as business texting.

Focus on the website: Business.com. Read about text message marketing services for businesses in your city or territory. Complete the table on text message marketing solutions. Decide which are the best for municipal area.

Модуль «Taking Notes»

- In order to build a good paper for municipal activity, how does the city staff obtain the necessary information and avoid common problems?
- You should analyse the experience of businesses involved in municipal projects and programmes (the Greenest City Action Plan, the Healthy City Strategy, the Renewable City Strategy, the Engaged City Work Plan and etc.), and characterize them.
- Take notes on advantages and disadvantages of good government writing, particularly in a legal context. Explain your choice.

Модуль «On-Line Research And Practice»

- Search for videos to find out more about motivating stories and a municipal services office activities.
- Make a list of key words carrying information about the main idea of each video.
- Take notes outlining the contents of the video in short.
- Work in groups of three or more. Hold short discussions follow your notes and key words.

Модуль «Presentation»

- Discuss how acceptable you find the statement: "Municipal issues should be on the federal policy agenda". What specific practices and policies do you suggest this involves in?
- Prepare a powerful and effective presentation on the local police actions in terms of enforcing the laws to prevent crime (5 minutes, PowerPoint). Decide who acts as a speaker: you or a colleague.

- Prepare a five-minute presentation highlighting the typical ideas on the taxing power of the municipality you are familiar with. (PowerPoint).

- Plan a brief presentation on an issue of your own choice related to local public and culture issues and write 3-4 slides to illustrate the presentation.

- Practise describing the information on urban challenges (growing demand for energy, traffic management, waste recycling, housing of low incomes residents, etc.) in a graph, and exchange slides with a colleague and give each other feedback.

Модуль «Project Activity»

- Do some research on the Internet. Make an effort to study business activity on text message marketing in Moscow and Moscow region.

- Based on detailed Internet research make a list of key difficulties with municipal bond insurance investors can face. Explain to a colleague your position.

Принимая во внимание цели, содержание и качество подготовки, направленной на обучение конкурентоспособных кадров для государственной и муниципальной службы, высококвалифицированных кадров для управленческой сферы, владеющих глубокими знаниями и отличающихся широким кругозором в различных областях, а также практическими навыками принятия грамотных и эффективных решений в ходе реализации различных программ на государственном и муниципальном уровнях, можно говорить о широком и разнообразном по содержанию и задачам круге тем проектных работ, которые могут быть успешно организованы и эффективно реализованы в рамках университета совместными усилиями специальных выпускающих кафедр и кафедр иностранных языков.

Литература:

1. Указ Президента РФ от 11 августа 2016 года № 403 «Об Основных направлениях развития государственной гражданской службы Российской Федерации на 2016–2018 годы».
2. Зотов В.Б., Черкасова М.А. «Муниципальный кадровый резерв-эффективный ресурс управления социальными системами», Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 161-166.
3. Ibyatov F. Improving the quality of management of private corporate structures at different levels of government and management (Улучшение качества управления частными корпоративными структурами на разных уровнях государственного управления и менеджмента) / Ибятов Ф.М., Лебедева Ю. А., Стадолин М.Е., Черкасова М. А., Хмельченко Е.Г. // International Journal of Management and Business Research. 2019.
4. Зотов В.Б. «Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих», Муниципальная академия. 2018. № 4. С. 30-37.
5. Миронова Н.Н., Миронов С.В., Хмельченко Е.Г., Ибятов Ф.М., «Интеллектуальный капитал как фактор развития современных информационных технологий и экономики России», Муниципальная академия. 2020. № 1. С. 48-53.
6. О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 04.01.1999 № 4-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 11.01.1999, № 2 ст. 231.
7. Аннотация образовательной программы 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление». ФГБОУ ВО «Государственный университет управления» (ГУУ). <http://priem.guu.ru/wp-content/uploads/2019/12/БАК-Государственное-и-муниципальное-управление.pdf>

Literature:

1. Decree of the President of the Russian Federation of August 11, 2016. No. 403 "On the Main Directions for the Development of the State Civil Service of the Russian Federation for 2016–2018".
2. Zotov V.B., Cherkasova M.A. "Municipal personnel reserve is an effective resource for managing social systems", Municipal Academy. 2019.No 2.P. 161-166.
3. Ibyatov F. Improving the quality of management of private corporate structures at different levels of government and management. International Journal of Management and Business Research. 2019.
4. Zotov V.B. "Strategic goals of training state and municipal employees", Municipal Academy. 2018. No. 4. P. 30-37.
5. Mironova N.N., Mironov S.V., Khmelchenko E.G., Ibyatov F.M. "Intellectual Capital as a Factor in the Development of Modern Information Technologies and the Russian Economy", Municipal Academy. 2020. No. 1. S. 48-53.
6. The coordination of international and foreign economic relations of the constituent entities of the Russian Federation: Federal Law of 04.01.1999 No. 4-FZ // Collected Legislation of the Russian Federation, January 11, 1999, No. 2, Art. 231.
7. The annotation of the educational program 38.03.04 "State and Municipal Administration". "State University of Management" (GUU). <http://priem.guu.ru/wp-content/uploads/2019/12/LHC-State--municipal-management.pdf>

Роль конструктивной составляющей социальной активности населения в формировании территориальной общности

The role of the constructive component social activity of the population in the formation of a territorial community



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

Cherkasova Marina Aleksandrovna
Doctor of philosophy, Professor of the Department of state and municipal government, State University of management, Moscow
Msk-1972@mail.ru

Аннотация.

В статье рассматривается социальная активность граждан как источник преобразований в сфере реформирования самоуправления и формирования территориальной общности. Приведены типы и категории социальной активности и их характеристики. Определены направления и методы стимулирования социальной активности в формировании территориальной общности. Дается характеристика территориальной общности. Показана роль молодежи в развитии СА и ее конструктивной составляющей. Сделаны выводы по результатам анализа проблемного поля.

Ключевые слова.

Социальная активность, конструктивная составляющая, территориальная общность, молодежный ресурс.

Annotation.

the article considers social activity of citizens as a source of transformations in the sphere of self-government reform and formation of territorial community. The types and categories of social activity and their characteristics are given. The directions and methods of stimulating social activity in the formation of a territorial community are defined. The characteristic of the territorial community is given. The role of youth in the development of SA and its constructive component is shown. Conclusions are made based on the analysis of the problem field.

Keywords.

Social activity, constructive component, territorial community, youth resource.

Почти два десятилетия прошло с момента принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [1]

Однако, на сегодняшний день, все еще отсутствует массовая социальная активность населения в решении проблем муниципальных территорий. Являясь специфической разновидностью гражданской активности, социальная активность согласно проблематике данной статьи будет рассматриваться как характеристика активного отношения личности к общественной деятельности, направленной на социальные преобразования территории проживания. Сама сущность местного самоуправления предусматривает участие населения в качестве субъекта управления территорией. Мы в своей статье будем вести речь о социальной активности городского населения.

Фактором, развивающим социальную активность, служит потребность личности к саморазвитию, самореализации, становлению в качестве субъекта социальных отношений, а так же стремление изменять своей деятельностью окружающее общество.

Город как нельзя лучше соответствует той среде, в которой создаются возможности удовлетворения значительного круга интересов и потребностей граждан. Проживая в условиях города, индивид имеет возможность в случае неполного удовлетворения своих потребностей и социально-политических интересов, развивать свою социальную активность.

Поскольку активность человека сама по себе не возникает, то удовлетворение первичных потребностей индивида является той самой движущей силой в формировании управленческой активности горожан. Управленческая или социальная активность современного горожанина зависит от условий проживания, характеристики места повседневной жизнедеятельности. Анализируя работы российских исследователей в области проявления социальной активности населением, можно выделить категорию - территориальная активность горожан.

Территориальная активность горожан имеет определенные направления и формы. По направлению она может быть: по-

литической, экономической, социальной и бытовой. По форме – организованной и неорганизованной. [5]

Не стоит забывать, что общественно полезной социальной активностью из всех существующих на сегодня типов, является конструктивная социальная активность, а точнее, социальная активность с высокой конструктивной составляющей. Анализируя работы исследователей, по организации местного самоуправления от принятия Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] по настоящий момент, напрашивается вывод о нецеликом значении социальной активности населения с конструктивной составляющей в решении проблем муниципальной территории и в формировании ее общности. Социально-территориальная общность, как относительно самостоятельная единица, воздействует на социальные отношения населения, его образ жизни и социальное поведение. Ядро социально-территориальной общности хранит специфические обстоятельства своего формирования и развития. Такими обстоятельствами являются: традиции; навыки труда; особенности отношений, взглядов; структура народного хозяйства; социальный и профессиональный состав населения; характер жизнедеятельности; производительные силы и производственные отношения; уровень образования, культуры; материальных потребностей и многое другое. Чаще всего конструктивная социальная активность населения проявляется в таких действенных моментах, как: сходы граждан; опросы населения, касающиеся решения острых жизненных проблем территориальной общности; трудноразрешимых задач управления муниципальной территорией.

Вопрос о роли конструктивной составляющей социальной активности населения в процессе формирования территориальной общности все еще недостаточно изучен. В современных реалиях развития местного самоуправления остается крайне низкой реальная социальная активность местного населения. Одной из главных причин этого явления остается «традиционное недоверие населения к власти и неверие в возможность действенного участия в управлении». [3]

Второй, по значимости, причиной низкой социальной активности в процессе формирования территориальной общности является недостаточно высокий уровень освещенности жителей территории о возможности принятия участия в управлении этой территорией; о местной жизни и о деятельности органов местной власти. И третья причина – несовершенство системы демократических институтов в обществе.

Конструктивное участие населения в процессе формирования территориальной общности сдерживается убежденностью большей части населения в преднамеренном препятствии местной властью реализации населением своих законных прав.

Согласно положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», [1] в решении вопросов местного значения непосредственное участие должны принимать жители муниципального образования, участвуя в местных сходах и референдумах. Осуществление общественного самоуправления должно строиться на знании полной и достоверной информации о деятельности и ее дальнейших перспективах органов муниципальной власти. Социально активное население является инициатором проведения собраний граждан в пределах муниципалитета, публичных слушаний руководителей административного органа исполнительной власти на местах. Имеет возможность, чаще остальной части населения, доступа к муниципальной службе. В действительности, реализация этих прав носит весьма условный характер. Объяснить такую ситуацию можно двояко: то ли население, не обладая достаточными навыками и культурой по реализации своих прав, не проявляет необходимой требовательности в решении проблемы, то ли ОМСУ основывают стиль своей работы на жесткой централизации и авторитаризме. [6]

Формирование территориальных общностей нуждается, в первую очередь, в развитии конструктивной составляющей социальной активности населения. С развитием информационных коммуникационных средств начался рост открытости и прозрачности деятельности ОМСУ.

У местных жителей до сих пор не появилось чувство хозяина на территории

проживания. Из-за отсутствия практики паритетного взаимодействия с органами муниципальной власти, граждане не чувствуют себя ее партнерами. Проявляясь в разных формах: гражданской, политической, социокультурной и бытовой, социальная активность населения, обусловленная гражданской мотивацией, направлена на развитие гражданского общества и формирование территориальных общностей. Политическая функция социальной активности чаще всего ограничивается участием граждан в выборах в органы власти разных уровней.

Политическая социальная активность подразумевает участие в выборах в органы государственной, региональной и местной власти, политические предпочтения. Социокультурная – волонтерская деятельность, пожертвования и благотворительность, социальные проекты; социальные, культурные, досуговые мероприятия, проводимые на территории. [7]

Бытовая – участие в управлении территорией через ТОСы, решение вопросов ЖКХ, землепользования и многие другие инициативы. Таким образом, под социальной активностью, прежде всего, необходимо понимать форму реагирования граждан на изменения в социальной среде.

Анализируя российский опыт преобразования местного самоуправления, становится очевидным медленное развитие практик активного взаимодействия органов муниципального управления и территориальных сообществ. Значительные изменения, произошедшие в развитии информационно-коммуникативных средств, способствуют формированию социальной базы местного самоуправления.

Формирование социальной базы в сложившихся условиях необходимо осуществлять на основе новых стратегий и технологий управления. [4]

Вопросами формирования социальной базы должны заниматься сами муниципальные органы власти, вовлекая общественность в решение местных задач. Однако, несмотря на сформированность демократических институтов в России, их качество далеко от идеала, а уровень самоорганизации гражданского общества недостаточно высок. Для решения проблем формирования территориальной общности необходимо развивать конструктивную форму социальной ак-

тивности (далее - СА). СА – связанная с непосредственной деятельностью, определяется потребителями личности и общества. На развитие и проявление СА в значительной степени влияют как объективные, так и субъективные факторы. По своей функциональности СА может иметь конструктивную и деструктивную формы.

Для эволюционного развития общества и обновления социальной системы конструктивная форма СА имеет неопределимое значение. Являясь стимулирующим фактором развития конструктивной социальной активности, местное самоуправление вовлекает граждан в решение вопросов жизнеобеспечения, улучшает условия их духовной, интеллектуальной, политической, экономической жизни. С помощью современных средств коммуникации осуществляется обмен информацией между общественностью и властью на уровне конкретного муниципального образования. [2]

Что же, все-таки, мешает населению активно включаться в решение вопросов местного сообщества? По мнению руководителя одного из внутригородских муниципалитетов города Москвы, этими причинами являются: неверие в возможность повлиять на принимаемые решения и индивидуализм. Но самой значимой причиной пассивного социального поведения граждан является привычка ждать готового.

Являясь фактором воспроизводства общества и его обновления, социальная активность реализует ценностные установки и социальные ориентиры субъекта управления. Через нее формируются социальные отношения, а вместе с ними – территориальная общность. Исследователи выделяют две формы СА – реальную и потенциальную. Конкретный вклад в формирование территориальной общности вносит реальная социальная активность с конструктивной составляющей. [8] К сожалению, по данным социологических исследований, вытекает вывод о крайне низкой реальной СА. Её уровень в условиях города не превышает 25%. Сами горожане объясняют это недостаточной информированностью о деятельности ОМСУ и их планах на перспективу.

В основных направлениях развития механизмов местного самоуправления в России отмечена необходимость преодоления отчужденности граждан от му-

ниципальной власти и повышения уровня доверия к ней со стороны местного сообщества. Это не только увеличит поддержку принимаемых властью решений, но и станет одним из механизмов снижения социальной напряженности, увеличения ресурса устойчивого развития территориальной общности.

Перспективным направлением развития СА населения может стать привлечение талантливой молодежи к реформам в местном самоуправлении. Её активная позиция, провоцируемая информационным полем и формируемая не только на уровне города или региона, но и государства, создает потенциал субъективности и возможных форм ее конструктивного проявления. СА молодежи способствует решению конкретных задач социальной и социально-культурной сферы города. Большинство молодых людей проявляют активную позицию к происходящим общественным процессам, чувствуя уверенность в своих возможностях влиять на происходящее во взаимодействии с ОМСУ. Среди факторов, побуждающих молодежь проявлять социальную активность, наибольшее значение имеют такие как:

- возможность самореализации – 26% от опрошенных;
- получение знаний и опыта в некоторых видах общественной деятельности – 24%;
- расширение коммуникационных связей – 19%;
- неудовлетворенность состоянием общественными процессами – 12%.

Широкий спектр форм проявления своей активной позиции позволяет молодежи выступать субъектом управления, по отношению к процессам, происходящим вокруг. Из всех форм активности самой популярной являются Интернет - сообщества. В них участвует до 28% активной молодежи. Около 18% активной молодежи городской территориальной общности участвуют в молодежных конкурсах и 15% в волонтерской деятельности. Все эти факты свидетельствуют о готовности молодежи к конструктивному диалогу, поддерживая позицию тесного взаимодействия с субъектами муниципального управления, при реализации своей социальной активности.

Подводя итог нашего проблемного исследования, мы пришли к следующим выводам:

1. Без повышения социальной активности территориальной общности в решении проблем муниципальных образований, эффективного применения Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] добиться невозможно.

2. Чтобы повысить уровень общественно-полезной социальной активности

населения, необходимо активизировать потенциальную активность переводом ее в активную форму.

3. Используя проявляемый молодежью интерес к общественно-политической жизни города, сформировать стратегический ресурс конструктивной социальной активности местного сообщества.

Литература:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
2. Баранова Г.В., Баранов А.А. Социальная активность (Опыт методологического анализа)//Вестник РГУ, Москва. 2013. № 2 (103). С. 233-242.
3. Гальченко В.В. актуальные проблемы развития социальной активности населения на местном уровне.//Мир науки, научный Интернет-журнал. Выпуск 4 – 2013. //http://mir-nauki.com.
4. Зотов В.Б. День местного самоуправления в Российской Федерации – М.: Издательство ИТРК, 2018. – 32 с.
5. Попкова А.А. Территориальная активность населения как условие развития системы местного самоуправления в современном городе. // Вестник Челябинского государственного университета. 2014. № 24 (353). Философия. Социология. Культурология. Вып. 34. С. 35–38.
6. Филиппова Н.М. Основные направления и методы развития социальной активности населения в осуществлении местного самоуправления.// Экономика и управление: научно-практический журнал, 2016. № 4 (132).
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. Забелина Е. П., Хмельченко Е.Г. Местный референдум как организационно-правовая форма муниципального правотворческого процесса // Муниципальная академия. 2017. №4. С. 117-125.

Literature:

1. Federal law of 06.10.2003 N 131-FZ (as amended on 27.12.2019) "On General principles of local self-government organization in the Russian Federation".
2. Baranova G. V., Baranov A. A. Social activity (Experience of methodological analysis)//Vestnik RSUH, Moscow. 2013. no. 2 (103). Pp. 233-242.
3. Galchenko V. V. actual problems of development of social activity of the population at the local level.//World of science, the scientific Internet journal. Issue 4-2013. //http://mir-nauki.com.
4. Zotov V. B. Day of local self-government in the Russian Federation-Moscow: itrk Publishing house, 2018. - 32 p.
5. Popkova A. A. Territorial activity of the population as a condition for the development of the local government system in a modern city. // Bulletin of Chelyabinsk state University. 2014. № 24 (353). Philosophy. Sociology. Culturology. Issue 34. Pp. 35-38.
6. Filippova N. M. Main directions and methods of development of social activity of the population in the implementation of local self-government.// Economics and management: scientific and practical journal, 2016. no. 4 (132).
7. Vafin D. R., Khmelchenko E. G. taking into Account the opinion of citizens when considering the placement of a waste-processing enterprise in a municipality // Bulletin of the University (State University of management). 2018. No. 3. P. 132-136.
8. Zabelina E. P., Khmelchenko E. G. Local referendum as an organizational and legal form of municipal law-making process // Municipal Academy. 2017. no. 4. Pp. 117-125.

К вопросу организации участия жителей в решении вопросов местного значения в городе Элиста Республике Калмыкия

On the issue of organizing the participation of residents in solving local issues in the city of Elista Republic of Kalmykia



Убушаева Байрта Григорьевна
кандидат экономических наук
доцент кафедры «Государственного и муниципального управления»
ФБГОУ ВО «Государственный Университет Управления»

Ubushaeva Bayrta Gregorievna
Ph. D., associate Professor
of the Department of state and municipal management
State University of management, Moscow
E-mail: ubgyy@bk.ru



Цатхланова Тамара Тавиновна
доктор экономических наук, профессор
кафедры «Экономики и управления на предприятии»
ФБГОУ ВО «Калмыцкий государственный университет
им. Б.Б. Городовикова»

Tsatkhlanova Tamara Tavinovna
doctor of Economics, Professor
Department of «Economics and management at the enterprise»
Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
"Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov"(Russian
Federation)
tsatkhlanovat@mail.ru



Буркутбаева Намина Александровна
кандидат экономических наук
доцент кафедры «Экономики и управления на предприятии»
ФБГОУ ВО «Калмыцкий государственный университет
им. Б.Б. Городовикова»

Burkutbaeva Namina Alexandrovna
PhD in economics
associate Professor of the Department of "Economics at the enterprise»
Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
"Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov"(Russian
Federation)
ksukafedra14@mail.ru



Эрдниева Эльзата Викторовна
кандидат экономических наук
доцент кафедры «Экономики и управления на предприятии»
ФБГОУ ВО «Калмыцкий государственный университет
им. Б.Б. Городовикова»

Erdnieva Elzata Viktorovna
PhD in economics
associate Professor of the Department of " Economics at the
enterprise»
Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
"Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov"(Russian
Federation)
erdnieva-el@yandex.ru



Намысов Савр Викторович
кандидат экономических наук
доцент кафедры «Экономики и управления на предприятии»
ФБГОУ ВО «Калмыцкий государственный университет
им. Б.Б. Городовикова»

Namysov Savr Viktorovich
PhD in economics
associate Professor of the Department of " Economics at the
enterprise»
Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education
"Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov"(Russian
Federation)
snamysov@bk.ru

Аннотация.

В настоящее время одним из ключевых направлений в развитии местного самоуправления выступает активное участие жителей в решении проблем локальных территорий. В то же время, некоторые органы местного самоуправления не до конца используют возможность, прописанную в Федеральном Законе №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которая предлагает широкую палитру способов вовлечения жителей в решении вопросов местного значения, в том числе на основе информационных технологий.

Ключевые слова.

Жители, местная администрация, вопросы местного значения, опросы жителей.

В мировой практике местное самоуправление выступает барометром развития демократических отношений в государстве. Именно синтез общественных и государственных основ позволяет на муниципальном уровне реализовывать конституционные основы (ст. 3 Конституция Российской Федерации), в которых заложен принцип принадлежности власти народу.

Annotation.

Currently, one of the key directions in the development of local self-government is the active participation of residents in solving the problems of local territories. At the same time, some local self-government bodies do not fully use the opportunity prescribed in Federal Law No. 131 «on General principles of local self-government in the Russian Federation», which offers a wide range of means for involvement of residents in solving local issues, including the usage of information technologies.

Keywords.

Residents, local administration, local issues, surveys of residents.

31 января 2020 г. Президент России Владимир Путин на Заседании Совета «По развитию местного самоуправления» обозначил возрастающую значимость участия населения и институтов гражданского общества в реализации вопросов местного значения. Принципиальная задача, обозначенная Президентом РФ, требует формирования новых моделей и механизмов на основе принципов мест-

ного самоуправления, благодаря которым произойдет развитие коммуникаций между властью и населением в системе реализации вопросов местного значения.

В системе местного самоуправления сложилась практика, что участие населения и институтов гражданского общества в современной России недостаточно развито, вследствие ряда существующих проблем, таких как:

- отсутствие взаимодействия между местными органами власти и населением;
- правовая неграмотность населения;
- неразвитость общественных организаций;
- отсутствие информации для населения и институтов гражданского общества о возможности участия в местном самоуправлении;
- отсутствие мотивов для гражданского участия в развитии местного самоуправления и др.

Функционирующий Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ оказался не стабильным. Об этом свидетельствует то, что в него внесено более сотни поправок и в перспективе возможна еще не одна корректировка. Не устойчивая законодательная основа деятельности органов местного самоуправления отрицательно сказывается на решении ими вопросов местного значения. Затрудняет этот процесс отсутствие у большинства органов местного самоуправления должного объема финансовых средств, а также государственная поддержка местного самоуправления по остаточному принципу. Такое положение дел не способствует повышению уровня благосостояния населения, особенно в отдаленных от столичного региона муниципальных образованиях.

В ряде субъектов России[9] проведено укрупнение муниципальных образований, что не корреспондируется с концепцией местного самоуправления, основным субъектом которого является население, а не отдаляемые от него органы местного самоуправления. Естественно, в таких условиях снижается эффективность деятельности органов местного самоуправления, авторитет у населения.

Как известно, участие жителей и институтов гражданского общества в реализации вопросов местного значения определяет Конституция РФ 1993 г. (ст.130) и №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (Глава 3 ст.14-18.1., Глава 5 ст. 22-33), которая провозглашает активное вовлечения граждан в решении проблем, возникающих на локальных территориях[8].

Исходя из этого, участие жителей в реализации вопросов местного значения представлены как система, которая «адекватна инструментарию конкретного изучения систем любого уровня сложности...» [10].

Основная масса правоотношений, возникающих между участниками местного самоуправления, должна строиться преимущественно на конструктивных началах, т.е. органы муниципального управления, жители и институты гражданского общества в реализации вопросов местного значения должны выступать как равноправные субъекты.

Концепция участия жителей и институтов гражданского общества в реализации вопросов местного значения в России базируется на устаревших конструкциях. В 90-е гг. XX в. стремление внедрить доктрину дистанцирования жителей и институтов гражданского общества от решения вопросов местного значения фактически привело к появлению в обществе «мажорных» тенденций, когда социально-экономическое развитие муниципальных образований происходит не от желания и потребностей, а от каких-то сию минутных мероприятий[3].

Между тем, участие населения и институтов гражданского общества помогает органам государственной власти и местного самоуправления учесть местную специфику, дойти до нужд каждого человека.

В науке отмечается, что процесс отделения власти от жителей и институтов гражданского общества приобрел гипертрофированные формы, не имеющие адекватного теоретического обоснования [5].

Как справедливо отмечают специалисты, «хотя в современном позитивном му-

муниципальном праве – как российском, так и зарубежном – все отчетливее отражается близость местного самоуправления и государства, к жителям и институтам гражданского общества в доктрине продолжают получать поддержку идеи о максимальном дистанцировании населения от реализации вопросов местного значения» [4].

Базируясь на основополагающих принципах построения системы местного самоуправления, возможно выстроить эффективное сотрудничество между населением и органами местного самоуправления [1].

К таким принципам следует отнести: принцип законности, который выступает в системе моделей и механизмов реализации участия жителей и гражданского общества основополагающим, так как позволяет всем участникам этого процесса исходить из правовой регламентации, условий и форм участия (непосредственно или частично) в реализации того или иного вопроса местного значения; принцип целесообразности, способствующий достижению целей и решению задач, которые затрагивают вопросы жизнеобеспечения всего муниципального образования; принцип независимости и самостоятельности позволяет моделям и механизмам участия жителей и институтам гражданского общества, на основе правовой регламентации применять широкую палитру вовлечения населения в реализацию вопросов местного значения; принцип равноправного сотрудничества, заключающийся в том, что все субъекты (органы местного самоуправления, жители, институты гражданского общества) просто обязаны в реализации вопросов местного значения исходить из той идеи, какие преимущества в реализации этих взаимоотношений в итоге получит муниципальное образование; принцип недопустимости ограничения интересов жителей и институтов гражданского общества в реализации вопросов местного значения и принцип согласования интересов жителей и института гражданского общества со стороны органов власти.

Одним из инструментов участия жителей и институтов гражданского общества

в реализации вопросов местного значения в настоящее время могут выступать информационные технологии, на базе которых можно создать электронные online системы, благодаря которым станет возможно вовлекать жителей в решение вопросов местного значения локальных территорий [6].

Активность людей все чаще проявляет себя в новом, неформальном качестве. Всемирная сеть становится не только дополнительным пространством для самоорганизации граждан, но и площадкой для отстаивания своих прав и свобод. Самые заметные общественные инициативы последнего времени – и протестная активность, и взаимопомощь – осуществлялись с помощью интернет коммуникаций. Информационные технологии являются средством для организации дистанционного социального взаимодействия и способны обеспечить реализацию принципов решения некоторых проблем, которые касаются жителей муниципальных образований. Информационные технологии позволили найти альтернативу, на основе которой возможно осуществлять ряд мероприятий, которые могут касаться всего населения муниципального образования [2].

Электронные собрания жильцов, публичные опросы и другие инструменты на основе информационных технологий помогут получать ценные сведения без существенных временных, материальных и моральных затрат. Возможно станет возможным расширить охват аудиторией, то есть будут находиться наиболее оптимальные варианты решения тех или иных вопросов, в котором заинтересована большая часть местного населения. Вовлечение жителей в решение вопросов местного значения на основе информационных технологий позволит органам местного самоуправления более эффективно осуществлять свою работу и повысить ответственность власти за принятие решений на местном уровне.

Использование информационных технологий в решении вопросов местного значения дают ряд преимуществ для субъектов муниципального управления:

-Большой охват. Возможность вовлекать максимальное количество жителей, проживающих на территории муниципального образования.

-Относительно невысокие финансовые затраты.

-Отсутствие «эффекта независимости». Поскольку при online-участии используется метод самозаполнения, население более склонно давать честные, продуманные, а не социально-ожидаемые запросы и ответы. Более высокий уровень открытости жителей, вызванный некоторой независимостью, позволяет избежать смещений в деликатных вопросах - например, о доходе, заболеваниях, возрасте и т.д. Осуществляя запрос или отвечая на вопросы, житель чувствует себя равноправным участником диалога. Субъективное ощущение «сопричастности к делу» располагает его к заинтересованному взаимодействию с органами местного самоуправления.

-Удобство. Житель сам решает, когда ему принять участие в решении вопроса местного значения, и это повышает качество запросов и ответов.

-Высокая скорость реализации. Сроки сбора информации при online участии, как правило, существенно короче, чем при реализации проекта offline. Режиме online может быть проведен в течение нескольких дней. Например, при опросе жителей около 70% приглашенных к опросу респондентов отвечают в первые два-три дня, 20% - до конца первой недели опроса, позже - не более 10%. Возможность быстро отобрать необходимое число респондентов с учетом заданных квот обеспечивается рассылкой приглашений по имеющимся регистрационным данным участников (E-mail).

-Возможность более глубокого анализа мнений. В количественном online участии можно получить больше информации, помогающей ответить на вопросы «как?», «почему?». При online участии или самозаполнении данных более склонны высказываться свободно, комментировать свои оценки, давать подробные и развернутые ответы на открытые вопросы.

-Возможность организовать обратную связь между администрацией муниципального образования.

-Расширенные медиа-возможности. В ходе online участия возможна демонстрация видео- и аудиоматериалов, а также изображений в любых распространенных форматах (JPEG, TIFF, GIF и т.д.).

-Высокое качество данных. Существует большое количество методов контроля качества данных, полученных в online участии, которые успешно используются для того, чтобы повышать надежность результатов (например, перекрестные проверки ответов с данными, указанными при регистрации, отслеживание множественных регистраций в панели, время заполнения анкеты, качество заполнения открытых вопросов, проверочные вопросы и т.д.). Программный контроль ограждает жителей от ошибок и не позволяет пропускать вопросы. Отсутствие дополнительной работы по переносу ответов с бумажных анкет на электронные носители избавляет от соответствующих операционных ошибок. Электронный портал сможет стать инструментом быстрого реагирования на важные проблемы муниципального образования.

В настоящее время, большинство муниципальных образований РФ внедряют информационные технологии в процесс включения участия населения в решении вопросов местного значения. И, поэтому мы предлагаем план реализации проекта создания электронного портала в городе Элиста Республики Калмыкия «Я участник», который может включать в себя следующие этапы:

1. Принять Регламент обработки и публикации информации на электронном портале муниципального образования города Элиста Республики Калмыкия «Я участник!».

2. Создать электронный портал «Я участник!».

В кадровом составе администрации преобладают молодые специалисты, которые готовы к изменениям и инновациям в работе учреждения, предлагающие новые формы работы, что приводит к эффективности и результативности работы.

Критерии оценки эффективности проекта:

-Критериями количественной оценки послужат: число зарегистрированных пользователей портала «Я участник!», в т.ч. принявших участие в его опросах и подавших свои заявления о проблемах города. Ожидается, что при реализации проекта в нем примет участие не менее 80000 человек, т.к. численность трудоспособного населения города Элисты Республики Калмыкия составляет 59000 человек [7].

Следовательно, данное население владеет навыками работы с компьютерами и сможет пользоваться порталом «Я участник!».

-Критериями качественной оценки проекта станут изменения негативных мнений людей о деятельности администрации муниципального образования – города Элисты Республики Калмыкия, формирование положительных взглядов на решение вопросов, касающихся всего населения города. При создании проекта необходимо разработать пакет нормативных документов, которые полностью регламентируют деятельность портала «Я участник!», а так же его взаимодействие с администрацией муниципального образования – города Элисты Республики Калмыкия и со структурными подразделениями администрации: Регламент обработки и публикации информации на электронном портале муниципального образования город

Элиста Республики Калмыкия «Я участник!»; Единые правила модерации сообщений; Пользовательское соглашение.

Ожидаемые результаты от реализации проекта:

-повышение эффективности механизмов участия населения в принятии решений на местном уровне;

-увеличение роста вовлеченности граждан в решение вопросов местного самоуправления;

-повышение ответственности власти за принятие решений на местном уровне;

-повышение уровня доверия местного населения к администрации муниципального образования – города Элисты Республики Калмыкия. Продуктивная работа портала и достижение ожидаемых результатов возможна при условии реализации механизма взаимодействия портала «Я участник!» с официальным сайтом администрации муниципального образования – города Элисты Республики Калмыкия. Расширение сферы реализации проекта предполагается за счет упоминания о портале на республиканских мероприятиях и собраниях.

Долгосрочное развитие проекта предполагает движение в направлении социальной ответственности, которая не только создает положительный имидж власти, но и увеличивает рост вовлеченности граждан в решение вопросов местного самоуправления.

Литература:

1. Зотов В.Б. Методические рекомендации по разработке программ социально-экономического развития муниципальных образований с использованием экспертных методов// Муниципальная академия, 2019. №1. –С.111-120.
2. Зотов В.Б., Милькина И.В. Участие некоммерческих организаций в оказании социальных услуг населению// Муниципальная академия. 2020. № 1. С. 10-19.
3. Иванов В.В., Убушаева Б.Г. Большое цифровое вымирание культур// Материалы Международного форума «Общество. Доверие. Риски: Доверие к миграционным процессам. Риски нового общества». 2 октября 2019 г. - С. 65-69
4. Институты публичной власти в условиях глобализации /Под ред. Т.А. Васильевой, Н.В. Варламовой. –М.: Норма, 2020. –С.203-205.
5. Новиков А.В. Предложенный вариант реформы местного самоуправления – свидетельство высокого политического риска в Российской Федерации: Комментарии к проекту Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // URL: <http://www.ea-ratings.ru>. (дата обращения 01.04.2020 г.)
6. Околышев Д.А., Сираждинов Р.Ж., Милькина И.В. Развитие институтов гражданского общества на материалах Общественной палаты Московской области // Материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием «Местное самоуправление перед лицом современных вызовов», 09 ноября 2018. -Владимир.:Издательство: Владимирский филиал федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» 2018 г. –С.215-224.
7. Официальный сайт Администрации города Элисты Республики Калмыкия//<https://gorod-elista.ru/> (дата обращения 17.04.2020 г.)
8. Хмельченко Е.Г., Убушаева Б.Г. Маркетинг территорий в эпоху развития цифрового пространства: особенности, проблемы и перспективы// Муниципальная академия, 2018. №4. –С. 17-23.
9. Цатхланова Т.Т., Эрдниева Э.В., Буркутбаева Н.А., Намысов С.В., Убушаева Б.Г., Эрендженова Д.Б. Основные направления развития региональной экономики. Монография. –Элиста.: Изд-во «Калмыцкий государственный университет», 2018. –С.45-47
10. Якишин Ю.В. Структурная перестройка экономики социально-экономической системы «регион»: теория и практика. –СПб. : ИПРЭ РАН, 2018. –С.16.

Literature:

1. Zotov V. B. Methodological recommendations for the development of programs for socio-economic development of municipalities using expert methods// Municipal academy, 2019. №. 1. - P. 111-120.
2. Zotov V. B., Milkina I. V. Participation of non-profit organizations in providing social services to the population// Municipal Academy. 2020. №. 1. P. 10-19.
3. Ivanov V. V., Ubushaeva B. G. Great digital extinction of cultures// Materials of The international forum "Society. Trust. Risks: Trust in migration processes. Risks of a new society". October 2, 2019-P. 65-69
4. Institutions of public power in the context of globalization / ed. T. A. Vasilyeva, N. V. Varlamova. - M.: Norm, 2020. - P. 203-205.
5. Novikov A.V. the Proposed version of local self-government reform-evidence of high political risk in the Russian Federation: Comments on the draft Law "on General principles of local self-government organization in the Russian Federation" / / URL: <http://www.ea-ratings.ru>. (accessed 01.04.2020)
6. Okolyshev D. A., Sirazhdinov R. Zh., Milkina I. V. Development of civil society institutions on the materials of the Public chamber of the Moscow region // Materials of the III all-Russian scientific and practical conference with international participation «Local self-government in the face of modern challenges», November 09, 2018. - Vladimir, Publishing House: Vladimir branch of the Federal state budgetary educational institution of higher education «Russian Academy of national economy and public administration under the President of the Russian Federation» 2018 –P.215-224.
7. Official website Of the administration of the city of Elista of the Republic of Kalmykia// <https://gorod-elista.ru/> (accessed 17.04.2020)
8. Khmelchenko E. G., Ubushaeva B. G. Marketing of territories in the era of digital space development: features, problems and prospects// Municipal Academy, 2018. №. 4. –P. 17-23.
9. Zathlanova T. T., Erdniev E. V., Burkutbaeva N. A. Namazov S. V., Ubushaeva B. G., Arangelova D. B. Main directions of development of the regional economy. Monograph. – Elista.: Publishing house «Kalmyk state University», 2018. - P. 45-47
10. Yakishin Yu. V. Structural restructuring of the economy of the socio-economic system "region": theory and practice. Saint Petersburg: IPRE RAS, 2018, P. 16.

Позитивный имидж муниципальной власти как организационно-управленческий ресурс, формируемый посредством коммуникативной политики

Positive image of the municipal government as an organizational and managerial resource, formed through a communication policy



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

Cherkasova Marina Aleksandrovna
Doctor of philosophy, Professor of the Department of state and municipal government,
State University of management, Moscow
Msk-1972@mail.ru

Аннотация.

В статье раскрывается сущностное содержание позитивного имиджа органа местного самоуправления как организационно-управленческого ресурса муниципальной власти. Приводятся основные направления формирования позитивного имиджа посредством коммуникативной политики. Предлагаются формы и методы формирования и продвижения имиджа как нематериального ресурса, способного усилить действия власти и укрепить доверие к ней.

Ключевые слова.

Коммуникативная политика; управленческий ресурс, структура имиджа.

Annotation.

The article reveals the essential content of the positive image of the local government as an organizational and managerial resource of the municipal government. The main directions of forming a positive image through communication policy are given. The forms and methods of forming and promoting the image as an intangible resource that can strengthen the actions of the government and strengthen trust in it are suggested.

Keywords.

Image of power; communication policy; the managerial resources, the structure of the image.

Новый этап становления государственности в России связан с развитием цифровизации российского общества. Цифровизация остро обозначила важность развития не только материальных ресурсов, но и нематериальных, в числе которых первостепенное значение имеет позитивный имидж муниципальной власти.

Как организационно-управленческий ресурс, имидж органов местного самоуправления (ОМСУ) способствует усилению влияния на социально-политическую активность населения и социально-экономическое развитие территории. Более полному раскрытию особенностей позитивного имиджа муниципальной власти способствует коммуникативная политика региона и государства. Формирование позитивного имиджа необходимо для высокого уровня доверия к деятельности муниципальной администрации со стороны жителей муниципальной территории. Жаль только, что этот процесс чаще является исключением из правила а не самим правилом. Учитывая специфику положительного имиджа ОМСУ необходимо под его содержанием понимать следующее: имидж муниципальной власти это образ, сложившийся под влиянием местных управленческих традиций, опыта взаимодействия представителей органа самоуправления с населением, имеющий характер стереотипа, отвечающий информационной политике, проводимой средствами коммуникации.

Позитивный имидж обеспечивает ОМСУ функциональную и статусную значимость, являясь одновременно показателем уровня народного доверия к муниципальной власти и критерием оценки эффективности управленческой деятельности исполнительной власти на местном уровне.

При формировании позитивного имиджа ОМСУ необходимо учитывать следующие обстоятельства:

- имидж может формироваться спонтанно, на основе информации о различных аспектах деятельности муниципальной администрации, вызывающей в человеке определенные эмоции и оценки;

- формирование имиджа сопровождается взаимовлиянием субъектов и объектов управления, что влечет за собой развитие субъект-объектных отношений, создающих символический образ субъекта для которого формируется имидж;

- имидж имеет постоянную и временную составляющие.

Органам муниципальной власти приходится выполнять свою социальную роль в разнообразных социальных, экономических и политических ситуациях. Поэтому, в изменяющихся обстоятельствах, крайне важно сохранять образ позитивного имиджа, совершенствуя его в процессе ролевого поведения, определять характерные особенности для его дальнейшего формирования. [4]

Создавая образ позитивного имиджа ОМСУ планомерно и адресно, в сознании населения будет формироваться необходимая система оценок и представлений. Используя эту систему в качестве мотивационного инструмента, можно будет побуждать индивидов к разумным социальным действиям, используя потенциал их социальной активности, и эффективно управлять развитием социальной системы.

Объективные факторы, относящиеся к предметной, социальной и организационно-управленческой составляющим, оказывают решающее значение при формировании позитивного имиджа муниципальной власти.

Нередки случаи, когда качественные характеристики ОМСУ формируют «смешанный» имидж, содержащий положительные и отрицательные качества. Закрепление положительного «образа» является первостепенной задачей корректировки имиджа. Решая проблемы управления формированием и развитием позитивного имиджа, орган муниципальной власти способствует упрочению социальных связей на муниципальной территории, разрабатывает новые формы и способы информирования о своей деятельности местное сообщество, в традициях местного самоуправления сохраняет лучшее, совершенствуя его к современным условиям развития общества.

Устойчивый позитивный имидж можно поддерживать умелым применением муниципальной властью коммуникативных стратегий. Наиболее эффективными, в данной ситуации, могут оказаться следующие:

- возвышение себя на фоне других;
- презентация продуктов и намерений в дальнейшей деятельности;

- подчеркивание своих достоинств через самопрезентацию такими тактическими приемами, как — информирование граждан о существующих проблемах и путях их решения, акцентирование внимания населения на положительной информации, оппозиционирование и другими.

Общественная природа и объективные закономерности возникновения острых социальных проблем в пределах муниципального образования, требуют от администраций муниципалитета не только своевременного, но и качественного их решения. Своевременность и эффективность решения возникающих проблем формируют позитивный имидж исполнительной власти, снижают степень социальной напряженности, устраняют значительное количество возникающих конфликтов, создают благоприятные условия для развития конструктивной составляющей социальной активности местного населения в решении социальных и экономических проблем территориальной общности. [3]

Социально-политическая стабильность в пределах муниципального образования может и должна обеспечиваться целостностью и комплексностью, принимаемыми властью управленческих решений.

Необходимым условием социально-политической стабильности на муниципальной территории являются высокие показатели комплексности и целостности, принимаемых муниципальной властью, управленческих решений. Позитивный имидж ОМСУ является ресурсом средств, возможностей, резервов, условий, который способствует успешному осуществлению муниципалитетами программ территориального развития. Недооценивание позитивного имиджа, как нематериального ресурса, недостаточное владение технологиями, представляют угрозу для консолидации и стабильности общества.

В создании позитивного имиджа ОМСУ, как организационно управленческого ресурса, важным инструментом служит талант и умение представителей администрации муниципалитета манипулировать информацией.

Цель информационной политики ОМСУ на каждой конкретной территории определяется набором местных проблем. Но общим для всех ОМСУ в информаци-

онной политике является своевременность и достоверность публикуемой информации, желание достичь лучшего понимания жителями территории, проводимой управленческой деятельности и, как следствие, поддержания ее активным включением граждан в реализацию проектов и планов администрации. Неоспоримое лидерство по передаче общедоступной информации в числе информационных технологий принадлежит средствам массовой информации (СМИ). Информация, предоставляемая СМИ для широкого круга получателей, должна не только носить открытый характер, но и содержать достоверную информацию о деятельности органов местного самоуправления. Предоставляя информацию, СМИ должны помнить, что она распространяется не только из официальных источников, принадлежащих полностью, или в какой-то степени, органам исполнительной власти, но и с сайтов сети Интернет, из независимых газет и общественных телеканалов.

Анализируя материалы российских исследователей в области коммуникативной политики, получается такая статистическая модель: СМИ, как основной канал социального управления имиджем ОМСУ, предоставляют гражданам информацию о деятельности муниципальной власти через телевидение $\approx 26,5\%$ от всего объема предоставляемой информации; через газеты - более 15% ; на Интернет-сайтах располагается чуть более 11% и радио $\approx 8,6\%$ и лишь 8% информации для населения поступает из отчетов муниципальных служащих. [5]

Позитивный имидж местных органов исполнительной власти способны транслировать средства массовой коммуникации, являющиеся эффективными проводниками имиджевой концепции муниципалитета.

Величина муниципальной территории и ее конкретная необходимость определяют разнообразие коммуникативных средств, к которым в первую очередь необходимо относить сайт самого органа местного самоуправления. Обязательным, в разнообразии коммуникативных средств, является наличие минимум одного печатного издания, а так же лояльных телеканалов и радиостанций.

Имиджевая стратегия ОМСУ в коммуникативном пространстве должна быть

направлена на концентрацию внимания территориального сообщества, на позитивные стороны деятельности администрации и пути устранения негативных.

Информируя население о мероприятиях, осуществляемых муниципальной властью, ОМСУ повышает уровень доверия к своей деятельности со стороны местного сообщества, сохраняет политическую стабильность.

Такая коммуникативная политика ОМСУ будет решать две важные задачи в процессе формирования позитивного имиджа муниципалитета. Во-первых, будет отражена не только деятельность муниципальной администрации, но и дана характеристика участия в этой деятельности представителей муниципальной власти, отмечены события, позитивно меняющие жизнь территориального сообщества. Во-вторых, активнее будут использоваться для реализации имиджевой стратегии информационно-коммуникативные технологии.

Достаточно большое число представителей муниципальной элиты Московской области ведут свои микроблоги в Твиттере. Использование Интернет-ресурсов сделало границы муниципальной власти более транспарентными, что совсем не увеличило их уязвимость. Работа в интернете открыла возможность ее оперативности. Информация о проблемах и негативных ситуациях в микроблоги и социальные сети попадает значительно быстрее, чем в сводки новостей. Мониторинг сообщений о негативных моментах в деятельности муниципального органа власти позволяет управлять имиджем и своевременно вносить коррективы.

Острая конкурентная борьба между муниципалитетами во многих вопросах своей деятельности обусловила необходимость заимствования технологий конструирования позитивного имиджа у бизнеса, с их постепенной адаптацией к реалиям общественного развития.

Непростой задачей коммуникативной политики является привлечение жителей территориальной общности к активному взаимодействию с ОМСУ через расширение и поддержание контактов не только с общественными организациями муниципальной территории, но и с каждым ее жителем. [4]

Как важнейшая функция любой системы, коммуникация начала рассматри-

ваться еще учеными древности. Великий Аристотель считал коммуникацию элементом государства. Исследования зарубежных и отечественных ученых, изучающих роль коммуникации в жизни человека и общества, показывают, что почти 70% своего времени человек отдает коммуникативной составляющей, которая в значительной степени влияет на его мотивацию. [9]

Американские исследователи процессов коммуникации пришли к заключению, что успешность руководителя в условиях рыночной экономики почти на 85% зависит от его способности к коммуникациям и лишь на 15% - от его профессионализма и компетентности.

В муниципальном управлении первоочередной задачей коммуникации является осуществление управления и отображение событий, происходящих в муниципальном образовании и государстве. Рассматривая формирование позитивного имиджа ОМСУ посредством коммуникативной политики, необходимо учитывать его значение как организационно-управленческого ресурса. [8] Присутствие власти в Интернет - коммуникации обеспечивает возможность качественной оценки имиджевого потенциала муниципальной власти. Улучшения качества имиджа можно добиться, по мнению западного исследователя Виллера К., двумя путями. Первый путь заключается в привлечении более квалифицированных кадров, повышении профессионального уровня штатных сотрудников, улучшая тем самым отличительный облик муниципальной территории. Второй путь опирается на улучшение процесса коммуникаций, которые это облик донесут до общественности. [2] Фактически этого можно добиться организационно и инструментально. Каждое из этих направлений весьма важно.

Среди «новых» информационно-коммуникативных технологий особо необходимо отметить социальные сети, которые обладают наибольшим имиджевым потенциалом. В современном Интернет-пространстве интернет-сайты и социальные сети, в плане реализации медиа и социальной коммуникации, стали важными инструментами. Причем социальные сети имеют более высокий имиджевый потенциал.

Чтобы обеспечить желаемую обратную связь, с как можно большей аудиторией

местного сообщества, недостаточно одного лишь технического использования возможностей интерактивной коммуникации. Необходимо помнить, что основой взаимоотношений со СМИ любого уровня служит точность и неопровержимость сведений информационного потока, формируемого ОМСУ, объясняющего свою позицию и свою версию.[1]

Как в любой системе взаимодействия, в коммуникации существуют определенные барьеры, создающие субъектам коммуникации проблемы разного рода. К их числу следует отнести такие, как: неодинаковый уровень субъектов коммуникации; отсутствие гарантии достоверности информации, размещаемой в Сети; недоверительное отношение граждан к

получению муниципальных услуг через электронные средства коммуникации; недостаточно полноценная обратная связь между субъектами коммуникации и другие трудности. [7]

Таким образом, действенным инструментом, способным усилить положительный эффект деятельности ОМСУ, повысить степень доверия к ней местного сообщества, активизировать социальную активность населения, сократить разрыв между ожиданиями граждан и результатами деятельности администрации муниципалитета, может стать позитивный имидж органов муниципального управления, как нематериальный ресурс местной власти.

Литература:

1. Беленкова Л.М. Имидж государственных органов: потенциал информационно-коммуникационных технологий//Управленческое консультирование. 2017. № 4. С. 199-208.
2. Виллер К. Без эффективной коммуникации нет эффективного управления. Отличительный облик и имидж местной администрации / К. Виллер. - Обнинск: Ин-т муницип. упр., 2002. - 56 с.
3. Зотов В.Б., Голованов В.И. Система муниципального управления в схемах: учебное пособие изд. 4-е, доп. И перераб./В.Б. Зотов, В.И. Голованов. - М.: «Юстицинформ». 2018-166с.
4. Комарова Т.М. Роль органов местного самоуправления в формировании положительного имиджа муниципального образования//социально-экономические явления и процесс. 2016. № 2. Т.11.
5. Лизогуб М.В. Имидж муниципальной власти как конкурентное преимущество.//Власть. 2015. № 2.
6. Маслов И.В. Формирование имиджа органов исполнительной власти региона. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Белгород. 2013.
7. Молодов О.Б. Имидж региональных органов власти: теоретические основы и проблемы формирования. // Вопросы территориального развития. 2014. № 10 (20).
8. Хмельченко Е.Г. Маркетинговые технологии в развитии территории на примере проекта "Сочи – 2014" // Вестник университета (Государственный университет управления). 2010. №22. С. 138-144.
9. Хмельченко Е.Г., Ибятков Ф.М. Маркетинг в социальных медиа // Modern Economy Success. 2019. № 1. С. 112-115.

Literature:

1. Belenkova L. M. Image of state bodies: potential of information and communication technologies//Management consultation. 2017. no. 4. Pp. 199-208.
2. Willer K. Without effective communication, there is no effective management. Distinctive appearance and image of the local administration / K. Wheeler. - Obninsk: Institute of municip. UPR., 2002. - 56 p
3. Zotov V. B., Golovanov V. I. System of municipal management in schemes: textbook ed. 4-e, add. And pererab./V. B. Zotov, V. I. Golovanov. - M.: "Justicinform". 2018-166с.
4. Komarova T. M. the Role of local self-government in the formation of a positive image of the municipality//socio-economic phenomena and process. 2016. no. 2. Vol. 11.
5. Lizogub M. V. the Image of municipal government as a competitive advantage.//Power. 2015. № 2.
6. Maslov I. V. Formation of the image of Executive authorities of the region. The dissertation on competition of a scientific degree of the candidate of sociological Sciences. Belgorod. 2013.
7. Molodov O. B. Image of regional authorities: theoretical foundations and problems of formation. // Issues of territorial development. 2014. № 10 (20).
8. Khmelchenko E. G. Marketing technologies in the development of the territory on the example of the project "Sochi-2014" // Bulletin of the University (State University of management). 2010. no. 22. Pp. 138-144. no. 22. Pp. 138-144.
9. Khmelchenko E. G., Ibyatov F. M. Marketing in social media // Modern Economy Success. 2019. No. 1. Pp. 112-115.

«Креативный город»: анализ теорий формирования и развития

“Creative city”: analysis of theory of formation and development



Соколова Светлана Викторовна
доцент, к.э.н., доцент кафедры государственного
и муниципального управления
ФБГОУ ВО «Государственный университет управления»
(г.Москва)
prepodsokolova@yandex.ru

Sokolova Svetlana Viktorovna
Associate Professor, Associate Professor of the Department
of State and Municipal Administration of FSBEU VO "State
University of Management" (Moscow).
prepodsokolova@yandex.ru

Аннотация.

Инновационный путь развития является одним из важнейших современных направлений преодоления кризисных явлений и создания нового уровня конкурентоспособности. Именно в городах, как правило, сосредоточены ресурсы, определяющие развитие инноваций, поэтому закономерен современный интерес к вопросам формирования и развития так называемых «креативных городов», относительно которых нет единого мнения в научной среде. В работе рассмотрены различные точки зрения относительно категорий «креативность» и «креативный город», проведен анализ современных подходов к формированию подобных городов, а также предложены показатели оценки креативности.

Ключевые слова.

Креативность, творчество, креативный город, креативный класс, креативная среда, показатели креативности.

Annotation.

The innovative development path is one of the most important modern directions in overcoming crisis phenomena and creating a new level of competitiveness. It is in the cities, as a rule, that the resources that determine the development of innovations are concentrated, therefore the modern interest in the formation and development of the so-called “creative cities”, regarding which there is no consensus in the scientific community, is logical. The paper considers various points of view regarding the categories of “creativity” and “creative city”, analyzes modern approaches to the formation of such cities, and suggests indicators for assessing creativity.

Keywords.

Creativity, creativity, creative city, creative class, creative environment, indicators of creativity.

Одним из важнейших, но до сих пор нечетко сформулированным понятием, является появившееся в последней четверти XX века понятие «креативный город», которым стали называть очень разные по условиям развития города. Однако прежде чем детерминировать категорию «креативный город», необходимо рассмотреть понятие «креативности». Здесь тоже нет единой точки зрения, но можно выделить два наиболее часто используемых подхода.

1. Согласно первому подходу, «креативность» тождественна творчеству», причем творчество выступает как фактор современного экономического, прежде всего инновационного, развития. Основные причины такого подхода связаны, в первую очередь, с современным усилением влияния творческой деятельности человека на экономику городов (рисунок 1).



Рисунок 1 — Основные направления влияния творческой деятельности человека на экономику городов

Во-первых, в современной экономике увеличение добавленной стоимости продукта все чаще становится связано с творческой компонентой и дополнительными услугами, и следовательно, современная творческая деятельность может представлять собой один из факторов создания прибавочной стоимости.

Во-вторых, современная творческая деятельность зачастую можно рассматривать как основу формирования самостоятельных индустрий, что в первую очередь касается сферы культуры. При этом создаются новые рабочие места для работников с высокой квалификацией.

В-третьих, в современных условиях творческая деятельность человека зачастую становится основой инноваций как в сфере технологического усовершенствования уже существующих продуктов, так и при создании нового продукта. А поскольку творческая деятельность преимуще-

ственно связана с городами, то одной из целей современного городского развития является необходимость формирования творческой городской среды.

2. Согласно второму подходу, «креативность» отличается от «творчества» и предстает как более узкое понятие. В данном случае креативность, в отличие от творчества, имеет целью только получение денежных средств, то есть она направлена на коммерциализацию результата.

В XXI веке именно в городе, как правило, сосредоточены ресурсы, определяющие развитие инноваций, поэтому закономерен современный интерес к вопросам формирования и развития «креативного города» [1].

Несмотря на отсутствие единого мнения и вследствие этого «размытость» понятия «креативный город», можно выделить несколько различных подходов к пониманию его сущности (рисунок 2).

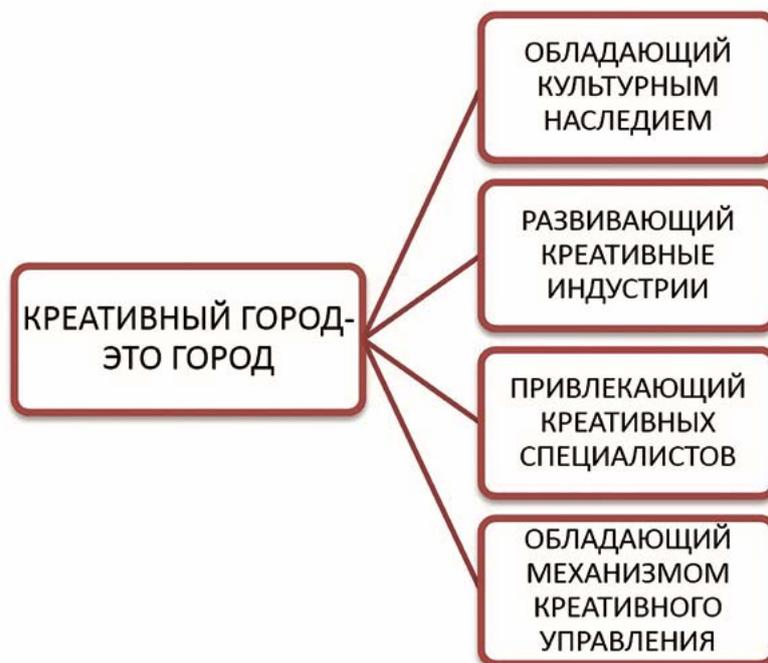


Рисунок 2- Подходы к пониманию сущности креативного города

1. Согласно первому подходу креативный город – это город, обладающий культурным наследием, которое он использует прежде всего с целью повышения инвестиционной активности посредством привлечения инвестиций, а также для развития туристической деятельности.

2. Второй подход рассматривает креативный город как город, в котором имеются и развиваются так называемые «креативные индустрии» (зачастую в научной литературе используют не совсем тождественный термин «культурные индустрии»). При этом под креативными индустриями чаще всего понимают отрасли или сферы городской экономики, в основе формирования которых лежит творческая деятельность (изобразительное искусство, музейная деятельность, писательское и издательское дело и т.п.). Причем в отличие от творческой деятельности в широком смысле слова, креативность обязательно включает получение денежного дохода, то есть коммерциализацию. Как правило, для создания и развития подобных индустрий необходимо создание креативной среды, то есть определенных условий. Таким образом при таком подходе креативный город рассматривается как территория размещения креативных индустрий, формирующихся и развивающихся в креативной среде.

3. Согласно третьему подходу креативный город – это город, создающий наиболее

благоприятные условия для привлечения креативных специалистов. При таком подходе главной силой экономического развития выступают именно креативные специалисты, поскольку основой формирования инвестиционной экономики выступают высокотехнологичные отрасли и производства. Таким образом креативный город становится инструментом привлечения креативных специалистов.

4. Четвертый подход связан с креативным, то есть нестандартным, оригинальным решением городских проблем. Исходя из этого, креативный город – это город, формирующий и развивающий механизмы креативного решения разнообразных проблем современного города. В данном случае можно рассматривать креативность как один из инструментов городского управления.

В отличие от теории приведенные выше подходы к пониманию креативного города практически не встречаются в чистом виде. Тем не менее можно выделить необходимые условия для всех четырех подходов (рисунок 3).

Таким образом, важнейшими условиями создания и развития креативного города выступают:

- открытость общества к новым идеям;
- комфортная с позиции креативности городская среда;
- наличие публичных мест для общения.



Рисунок 3 – Необходимые условия формирования креативного города

В научной среде наибольшее распространение получил третий подход, рассматривающий креативный класс как основу городского развития. В этом случае понятие креативности ассоциируется прежде всего с ее носителями, то есть представителями креативного класса. Наиболее полно подобная точка зрения отражена в работах американского ученого Ричарда Флориды, главная мысль

которого сводится к тому, что представители креативного класса являются, с одной стороны, основным результатом, а, с другой, - главным фактором производства современной постиндустриальной эпохи [2].

Если рассматривать структуру креативного класса, то в ней обычно выделяют две компоненты, представленные на рисунке 4.

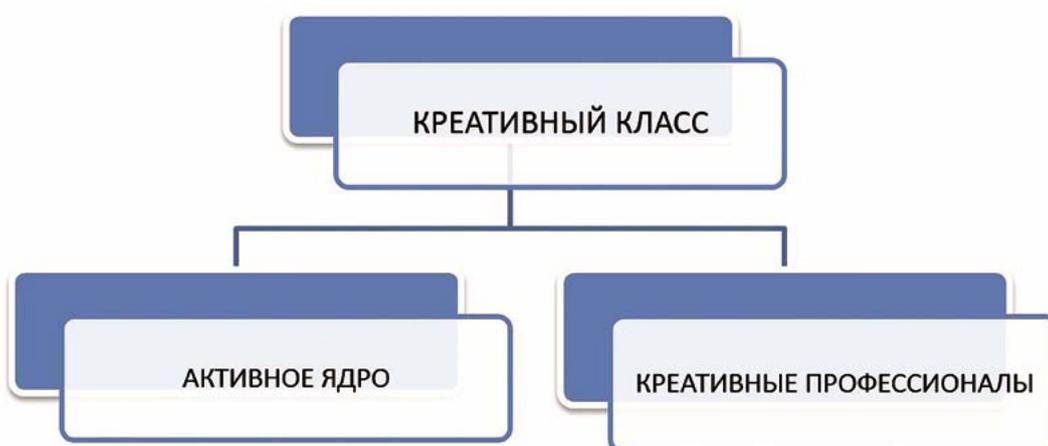


Рисунок 4 – Структура современного креативного класса

В ядро креативного класса входят представители высокотехнологичных и культурных индустрий (математики и программисты, инженеры и архитекторы, воспитатели, учителя и преподаватели,

представители искусства, средств массовой информации, развлечений и т.п.). Основные сферы деятельности представителей активного ядра креативного класса представлены на рисунке 5.



Рисунок 5 — Основные сферы деятельности представителей активного ядра креативного класса

К креативным профессионалам относят в первую очередь представителей управленческих профессий, бизнеса, финансистов, юристов, работников здравоохранения, которые

должны отличаться высоким уровнем образования и независимостью мышления. Основные сферы деятельности креативных профессионалов представлены на рисунке 6.

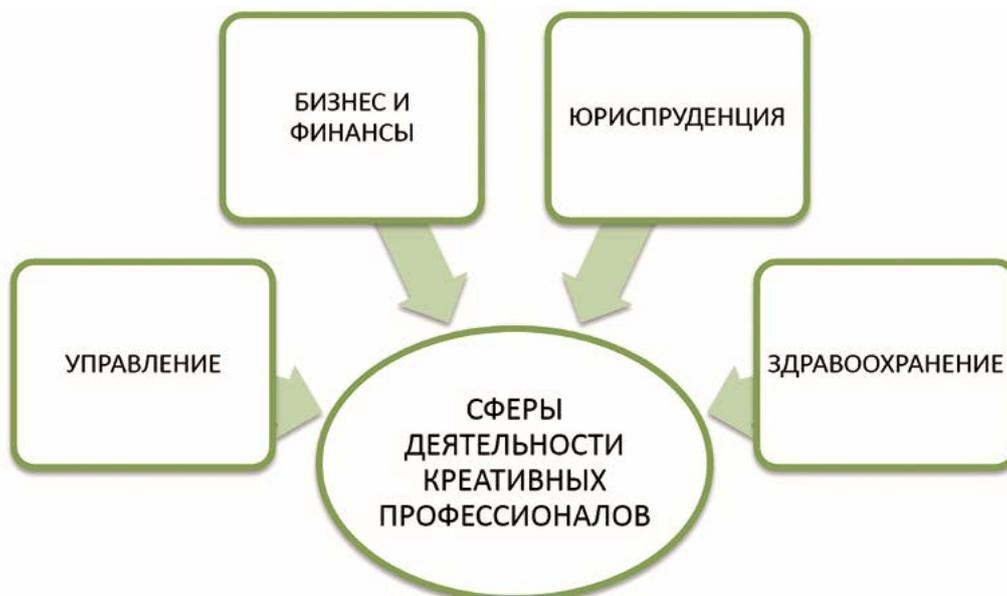


Рисунок 6 — Основные сферы деятельности креативных профессионалов

Таким образом наличие креативного класса рассматривается как основное условие создания и развития креативных городов, а сами города, вследствие привлечения представителей активного ядра и креативных профессионалов могут получить определенные конкурентные преимущества. При этом особенно важно выявить и сформулировать приоритеты креативного класса.

Однако, несмотря на широкое распространение вышеизложенного подхода к формированию креативных городов, анализ применения его на практике в ряде европейских (города Лион и Гренобль во Франции) и американских (город Милуоки в США) городов [3] выявил и позволил сформулировать ряд недостатков теории Флориды (рисунок 7).



Рисунок 7 — Недостатки теории креативного класса как основы формирования и развития креативных городов

1. Элитизм рассматриваемой теории связан с тем, что в ней все внимание уделяется довольно узкому социальному слою, предпочтения которого могут принципиально отличаться от потребностей других социальных слоев. Вследствие этого в результате перераспределения ресурсов для создания креативной среды могут ущемляться интересы других групп городского населения, а политика городской реконструкции с целью создания креативной среды может привести к росту социальной напряженности.

2. Согласно теории Флориды вопросы трудоустройства не являются первоочередными факторами выбора места жительства. Однако если говорить о европейских странах, то множество языковых барьеров и культурные различия разных народов существенно ограничивают трудовую мобильность. В силу этого фактор трудоустройства не менее, а зачастую и более важен, чем выбор конкретных характеристик среды проживания. То есть даже у наиболее мобильных групп населения, к которым относятся и креативные специалисты, возможны ограничения при выборе места жительства.

3. Решения, связанные с привлечением представителей креативного класса, направлены в первую очередь на переустройство прежде всего центральных частей городов, поскольку именно центры

лучше всего отвечают их потребностям. Однако начавшийся во второй половине XX века в странах Европы и Северной Америки процесс субурбанизации, связанный с развитием пригородов, является реальностью, но никак не учитывается в рассматриваемой модели. И хотя темпы субурбанизации в развитых странах существенно замедляются, тем не менее нельзя говорить о затухании этого процесса. Исходя из этого одна из важнейших задач создания комфортных условий жизни горожан должна быть связана не только с развитием самих городов, но и пригородов.

Кроме того, предпочтения людей, в том числе и креативных специалистов, могут изменяться с течением времени. Поэтому предпочитаемый в теории представителями креативного класса образ жизни является весьма спорным.

4. Согласно теории Флориды выделяются три основные характеристики креативности, которые представляют собой три основы экономического развития: технология, талант и толерантность (рисунок 8).

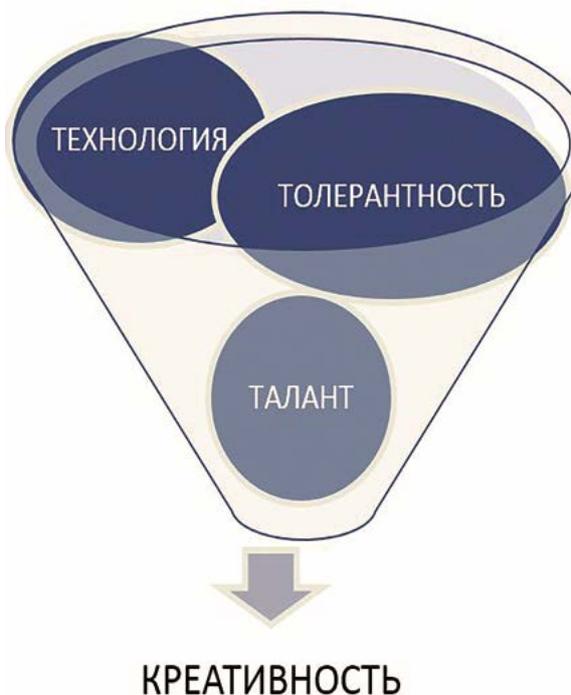


Рисунок 8 — Основные характеристики креативности в теории Флориды

Эти характеристики могут быть выражены посредством ряда индексов, характеризующих степень развития каждого из

них (рисунок 9). На основе этих показателей строится сводный показатель, который носит название «индекса креативности».



Рисунок 9 — Основные показатели креативности в теории Флориды

Наибольшее число вопросов вызывает показатель, отражающий уровень толерантности, который в теории Флориды

называется индексом разнообразия. Он включает в себя три составляющих (рисунок 10).



Рисунок 10 — Структура индекса разнообразия в теории Флориды

Таким образом, в рассматриваемой теории доля людей креативных профессий зависит от доли гомосексуалистов, артистической богемы и иммигрантов. Очевидно, что подобное утверждение является весьма спорным и не учитывает такого важного фактора привлечения и удержания представителей креативного класса, как, например, образованность людей, живущих в городе. Исходя из вышеизложенного, автор считает более логичным использовать вместо индекса разнообразия показатель, отражающий уровень образованности населения.

Кроме того, по мнению автора, наибольший интерес вызывает четвертый подход, не получивший пока должного распространения. Он основывается на том, что креативность рассматривается как определенный элемент городского управления, а креативное решение проблем города подразумевает в первую очередь оригинальный, т.е. нестандартный подход к разным аспектам городской жизни: от сортировки и вывоза мусора до возрождения городов.

Литература:

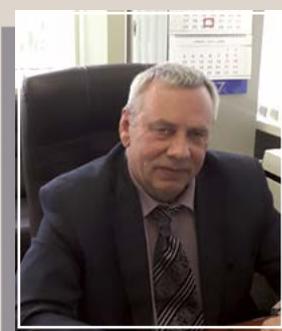
1. Местное самоуправление: энциклопедия под редакцией Зотова В.Б. Москва: РМА, 2014, с.150-153
2. Комфортность среды как фактор инновационного развития города /под ред. Д.Л. Лободановой. – М.: Издательский дом «Дело», 2013.- 180с.
3. Салливан А. Экономика города, 4-е изда.: пер. с англ. М.: ИНФРА-М, 2002.

Literature:

1. Local government: an encyclopedia edited by Zotov V.B. Moscow: RMA, 2014, p.150-153
2. The comfort of the environment as a factor in the innovative development of the city / ed. D.L. Lobodanova. - M.: Publishing House "Delo", 2013.- 180s.
3. Sullivan A. Economics of the city, 4th ed.: Per. from English M.: INFRA-M, 2002.

«Умные» технологии при обеспечении безопасности в «умном городе»

«Smart» technologies for security in a «smart city»



Грищенко Леонид Леонидович
профессор Государственного университета
управления, Академии управления МВД России,
доктор юридических наук, профессор

Grishchenko Leonid Leonidovich
Professor of the State University
management Academy of the Ministry of internal
Affairs of Russia, doctor of law, Professor

e-mail: kafprou@mail.ru
тел: +7(985)067-4799



Ревин Сергей Михайлович
Генеральный директор АО «Итерация»,
кандидат технических наук

Revin Sergey Mikhailovich
General Director of JSC «Iteration»,
candidate of technical Sciences

mail: sm@revin.su
тел: +7(916)696-4488



Коротаев Юрий Владимирович
Директор по информационным технологиям
АО «Итерация»

Korotaev Yuri Vladimirovich
Director of information technology
JSC «Iteration»,

e-mail: korotaev@iteration.su
тел: +7(964)786-2531

Аннотация.

В статье проводится анализ понятий «умные технологии», «цифровые технологии», «умный город» на основе которого делаются выводы и заключения об их соотношении и современных особенностях обеспечения безопасности человека в городской среде. Авторы, опираясь на сравнительный анализ проектов и практики использования уже созданных аппаратно-программных комплексов обеспечения безопасности показывают, что общего в них и в чем их несовершенство. Кроме того в статье рассматриваются вопросы классификации угроз для городского социума по множеству моделей-оснований декомпозиции. Сформулированы предложения о принципиально бесконечном множестве возможных угроз, которые авторами определены, как «угрозный универсум». В качестве примера рассмотрен подход к определению уровня безопасности населения (жителей) в городе. Выводы сделанные в статье носят теоретическую основу и имеют практические рекомендации.

Ключевые слова.

Цифровизация, город, обеспечение, безопасность, анализ, проект, аппаратно-программный комплекс, декомпозиция, «угрозный универсум».

В современной терминологии мы все чаще слышим словосочетания: «Умный город», «умный регион», «умный двор», «умный дом» и т.д. Используя понятие «умный» современный человек вкладывает в него достаточно размытую составляющую, основой для которой служит современная информационно-коммуникационная платформа и прикрученный к ней искусственный интеллект.

Так что же следует понимать, когда мы слышим «умный»? «Ум — это совокупность способностей к мышлению, познанию, пониманию, восприятию, запоминанию, обобщению, оценке и принятию решения кем-либо. Ум определяется ощущениями, эмоциями, пониманием, памятью, желаниями...» [2].

Из этой и многих других дефиниций можно сделать вывод, что ум — это качество или свойство мыслящего существа. Очевидно, имеется в виду человек. Приходится смириться с выводом, что прилагательное «умный» вместе с понятием «город, район, дом» используется с техническими и организационными системами в аллегорическом смысле или как маркетинговый ход. Остается предполагать, что «умный город», «умный регион», «умный дом» снабжен некими информационно-коммуникаци-

Annotation.

The article analyzes the concepts of «smart technologies», «digital technologies», and «smart city» based on which conclusions and conclusions are made about their relationship and modern features of ensuring human security in the urban environment. The authors, based on a comparative analysis of projects and the practice of using already created hardware and software security systems, show what they have in common and what their imperfections are. In addition, the article deals with the classification of threats to urban society based on a variety of models-the basis of decomposition. Proposals are formulated for a fundamentally infinite set of possible threats, which the authors define as a «threat universe». As an example, the approach to determining the level of security of the population (residents) in the city is considered. The conclusions made in the article are based on theory and have practical recommendations.

Keywords.

Digitalization, city, provision, security, analysis, project, hardware and software complex, decomposition, «threat universe».

онными устройствами, использующими отдельные технологии искусственного интеллекта. При этом, внедряя в практику городов и их инфраструктуру современные технологии человек не может не заботиться об их использовании в системе безопасности.

Безопасность — понятие широкое. Не просто даже дать полный перечень направлений безопасности для жителей городов от всех видов промышленной, экологической, культурной, лингвистической и т.п. угроз. В этом ряду далеко не последнее значение имеет обеспечение защищенности человека, общества, организации или процесса от умышленных действий, приносящих, в нашем случае, жителям городов существенный ущерб.

Расседлав любимого конька доморощенной терминологической аналитики, примем обобщенное понятие «безопасность» как состояние отсутствия опасности. Под опасностью будем понимать информацию о наличии угроз. Угроза, в свою очередь, по нашему мнению, представляет собой информацию о характере (сценарии) возможного события, приносящего ущерб. Количество типов или видов угроз также неисчерпаемо, как и перечень направлений безопасности. Обычно выделяют угрозы

природные (стихийные), техногенные, экологические, экономические, социальные, террористические, информационные и т.д. В общем случае, наиболее значимыми характеристиками угроз является прогнозируемый объем возможного ущерба и вероятность минимизации угрозы в течении известного периода времени. Как и следовало ожидать, мы пришли к понятию «риск». Риск, как известно, есть объем прогнозируемого ущерба (чаще всего, в бизнесе, выражаемого в деньгах, а среди населения, количеством погибших или пострадавших) с учетом вероятности его возникновения.

Угрозы и, соответственно, риски можно классифицировать по множеству моделей-оснований декомпозиции. Не претендуя на изложение всеобщей теории безопасности, определимся разделить все угрозы на умышленные и «остальные». В дальнейшем сосредоточимся именно на умышленных угрозах. Впрочем, некоторые дальнейшие рассуждения могут быть справедливы и для отдельных угроз из числа «остальных».

Зададимся вопросом: «Возможно ли создать исчерпывающий перечень угроз для жителей города?».

Как известно, есть угрозы, с которыми сотрудники, обеспечивающие безопасность, ранее сталкивались и имеют опыт (как положительный, так и неудачный) реагирования на них. Есть угрозы, которые мы можем предположить и попытаться заблаговременно выработать планы действий при их возникновении. Но вполне могут возникнуть (и возникают) угрозы, о наличии которых мы ранее и не подозревали. Очень убедительно о таких угрозах пишет Н.Н. Талеб в своей знаменитой книге «Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости». Например, еще пару десятилетий назад атака на опасные объекты промышленности стаями летающих роботов-террористов казалась ненаучной фантастикой. Сегодня разработка средств обнаружения и нейтрализации «дронов» и их «стай» является приоритетом множества компаний, в том числе и высокотехнологичных [7].

С учетом вышеизложенного, возможно сделать предположение о принципиально бесконечном множестве возможных угроз. Назовем это множество «угрозный универсум». Это утверждение дает нам право сформулировать аксиому об угрожном универсуме: «В мире существует беско-

нечное множество угроз». Часть бесконечного, как известно, тоже бесконечность. Следовательно, и количество умышленных угроз также бесконечно. Из бесконечного множества угроз всегда может найтись угроза, которая может проявиться в любой момент времени, в том числе и в следующую секунду. Возможный ущерб от ранее неизвестной угрозы также может быть любой величины [8].

Из сформулированной аксиомы закономерно возникают следствия:

Следствие первое. Абсолютная безопасность любой деятельности и любого объекта и любого процесса невозможна.

Следствие второе. В любой момент времени может возникнуть любое количество угроз, в том числе, ранее не прогнозировавшихся.

Следствие третье. Величина ущерба от реализации ранее неизвестных угроз не ограничена сверху.

Картина получилась весьма мрачная. Впору отчаяться. Однако, пугает ли нас до такой степени вполне себе не нулевая вероятность столкновения планеты Земля с достаточно крупным астероидом? Разве мы прекратили всякую деятельность и готовимся к концу света? Конечно, нет. Похожая ситуация складывается и по отношению к безопасности человека в городе, количество угроз по отношению к которому неуклонно растет, а их последствия практически непредсказуемы.

В современной практике при создании системы безопасности в терминологию прочно вошло понятие «Умный город». К этой же словесной манипуляции сознанием масс следует отнести столь модные сейчас термины «Безопасный город», «Цифровой город», «Комфортный город» и еще ряд других, не менее экзотических, однако достаточно регулярно щедро финансируемых из бюджетов различного достоинства. Впрочем, идея эта, как и многие, не нова. Еще в 2000 году руководство Канадской конной полиции разработало программу «Безопасный дом и безопасное общество» [5].

Сравнительный анализ проектов, и, в особенности, практики использования уже созданных, аппаратно-программных комплексов, разработанных под этими знаменами, показывает, что общего в них, пожалуй, только стремление развесить по городу максимальное количество видео-

камер и построить зал, где изображения от этих камер выводятся на экраны, а так же, центр обработки данных, с множеством серверов, обрабатывающих это видео с той или иной степенью функциональной интеллектуальности. Остальной весьма разношерстный функционал служит скорее для обоснования главной, именно коммерческой идеи подобных инициатив.

Все хорошо помнят, что подобная тема в своем первоначальном варианте реализовывалась под эгидой МВД России как проект «Безопасный город» и ее функционал был в основном нацелен на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в крупных населенных пунктах.

Разработанная МВД России типовая модель комплексной автоматизированной информационно-аналитической системы «Безопасный город» включала три подсистемы: подсистема видеонаблюдения; экстренной связи граждан с полицией и позиционирования мобильных нарядов полиции [3].

С переходом проекта в ведомство МЧС ситуация значительно изменилась. В составе комплекса «Безопасный город», например, на муниципальном уровне, появились подсистемы координации работы служб и ведомств, безопасности населения и муниципальной инфраструктуры, безопасности на транспорте и экологической безопасности. Во многих случаях созданы развитые сети ведомственных ситуационных центров. Причем, у большинства перечисленных блоков задач имеются «штатные» исполнители с соответствующими органами управления, своими регламентами и нормативной базой, подразделениями реагирования на инциденты, организационными и технологическими ресурсами. В результате, возникает неоднозначная ситуация в процессах принятия решений и в практике управления силами, средствами и ресурсами при возникновении тех или иных инцидентов на территории.

В существующей парадигме комплекс «Безопасный город», по сути, стал представлять собой организационно координирующую надстройку над системами управления хозяйством и жизнедеятельностью территорий. Масштаб системы предполагает и соответствующие бюджеты. Это значительно ограничивает возможности субъектов Российской Федерации и, в осо-

бенности, муниципальных образований в создании полнофункциональных комплексов «Безопасный город».

Переход к концепции «Умный город» или «Цифровой город» уверенно продолжает тенденцию к созданию инфраструктуры автоматизированного управления городским хозяйством. Таким образом, взят курс на создание развитой инфраструктуры управления в основном муниципальным хозяйством.

Автоматизированная система управления остается «системой управления» включающей в себя классические подсистемы: органы управления, пункты управления, средства управления (системы связи и телекоммуникаций, а также средства автоматизации управления).

Собственно, инфраструктура системы «Умный город» представляет собой подсистему средств управления. В качестве пунктов управления вполне можно рассматривать ситуационные центры. Возникает естественный вопрос: что есть орган управления, использующий систему «Умный город»? Кто принимает решения в возникающих проблемных ситуациях? Подобных вопросов возникает немало. Нормативного документа, содержащего ответы на эти вопросы, пока не существует.

В этой ситуации технологические подсистемы «Умного города» либо существуют в правовом и организационном вакууме, либо «растаскиваются» по функциональным подразделениям муниципального органа управления и по руководителям муниципальных предприятий.

Дело в том, что технологии комплексной автоматизации (информатизации, «смартизации») как и ранее (механизации, электрификации, локальной автоматизации и т.п.) перестали быть уделом узких специалистов и активно входят в число рутинных бытовых технологий, реализуемых на уровне предприятий, конкретных проектных решений инженерных систем и различного рода диспетчерских пунктов. Их место в ситуационных центрах и на объектах подразделений энергосетей, водоканала, ГИБДД, полиции, МЧС и других муниципальных функциональных подразделений.

По нашему глубокому убеждению создание комплексов «Умный город» как единой централизованной системы с отдельными ситуационными центрами при существующей системе управления го-

родским хозяйством не имеет ни какого смысла и свидетельствует только об инерции мышления отдельных руководителей, все еще воспринимающих современные возможности информационных технологий, как нечто чуждое реальной деятельности, как некую магию, для управления которой требуются отдельные специально обученные люди [4]. В противном случае видимо требуется реализовать проекты: «Электрифицированный город», «Канализированный город», «Водопроводолизованный город», «Мусоровывозифицированный город» и т.п. с соответствующими ситуационными центрами.

Ситуационный центр обеспечения безопасности в системе «Умный город» может оказаться целесообразным и эффективным только при глубоком изменении (реинжиниринге) организационной системы муниципального управления, причем, изменения, ориентированного на методы и технологии ситуационного управления.

При этом система обеспечения безопасности человека и общества в едином комплексе «Умный город» должна тоже «поумнеть» используя современные и перспективные информационные технологии, основанные на искусственном интеллекте либо активно его использующие.

При всей сложности проблем обеспечения безопасности в условиях неуклонного возрастания интенсивности появления и реализации умышленных угроз жизненно необходима адекватная стратегия реагирования. Сегодня можно выделить три основных.

1. Предотвращение. Применяется до начала реализации угрозы в случаях, когда известны источник возникновения угрозы, форма ее проявления (носитель) и способы противодействия возникновению. Осуществляется в форме действий, направленных на ликвидацию или деактивацию причины и источников угрозы.

2. Пресечение (отражение). Применяется в ходе реализации угрозы в случаях, когда предотвращение угрозы оказалось невозможным или не привело к достижению цели. Осуществляется в форме действий, направленных на прекращение процессов нанесения ущерба объекту безопасности, ликвидацию или деактивацию причины, источников или носителей угрозы.

3. Минимизация последствий. Применяется в процессе и (или) после реализации в случаях, когда предотвращение и пресечение невозможно или не привело к положительному результату. Осуществляется в форме действий, снижающих эффективность реализации угрозы и сокращающих последующие затраты на ликвидацию последствий [6].

Каким же образом можно создать «умную» систему безопасности, которая в автоматическом режиме сможет анализировать и прогнозировать весь спектр угроз и предлагать оптимальный вариант действий объекта при угрозе, либо наступлении опасности и субъекта по обеспечению безопасности. Приходится констатировать, что сегодня какая бы не была интеллектуально обеспеченная, информационно и технически насыщенная система она не «поумнеет» без непосредственного участия человека.

В классическом варианте современные интеллектуальные системы безопасности включает: базу знаний; решатель (машину логического вывода) и интеллектуальный интерфейс. Базы знаний могут быть реализованы в виде продукционных моделей (баз правил), фреймов, семантических сетей и некоторых более экзотических конструкций. Решатель наряду с нейронными сетями часто использует генетические алгоритмы и на вычислительном уровне классические методы исследования операций, динамического моделирования, конечных автоматов и других давно хорошо известных инструментов. Интеллектуальный интерфейс системы подразумевает возможность общения с ней на естественном для человека языке.

Создание баз знаний и обучение нейронных сетей задача творческая и достаточно трудоемкая. Для обучения нейронной сети требуется статистически представительная размеченная обучающая выборка входных данных. То есть, таких данных для каждого из которых известно правильное решение. Не случайно, наибольшую динамику развития в существующих системах безопасности демонстрируют интеллектуальные системы видеонаблюдения для обучения, которых относительно легко создать такие обучающие выборки.

Создание обучающей выборки для системы поддержки управленческих решений, например, при чрезвычайных ситуа-

циях весьма проблематично ввиду того, что в данном случае приходится иметь дело с чрезвычайно редкими явлениями, приводящими зачастую к катастрофическим последствиям. Пожалуй, единственным реально приемлемым вариантом формирования таких выборок может служить имитационная модель системы безопасности способная «сгенерировать» любое необходимое количество «реализаций», любой ситуации и зафиксировать их исходы. Но для реализации этой идеи необходимо методами формальной математики доказать корректность использования результатов имитационного моделирования для обучения системы искусственного интеллекта применяемой в качестве системы поддержки управленческих решений в столь ответственных случаях, как принятие решения при различного рода угрозах для человека.

При решении на приемлемом уровне качества вышеописанных проблемных

вопросов будет возможно создание действительно интеллектуальных систем безопасности. А пока можно говорить только о информационно-коммуникационных системах с использованием отдельных элементов искусственного интеллекта.

Таким образом, проект «Умный город» и им подобные в конечном итоге сводятся к созданию современной цифровой (информационной) автоматизированной инфраструктуры управления различными аспектами хозяйства без существенного изменения организационной системы управления. При этом, внедрение аппаратуры и программного обеспечения, поддерживающего технологии и протоколы стандартов «Умный город» может (и должно) осуществляться путем естественного включения в проекты функциональных подсистем управления безопасностью по мере роста их востребованности и экономической целесообразности.

Литература:

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. Википедия. Свободная энциклопедия. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki> (дата обращения: 28.02.2020).
3. Елисеев А., Агафонов С. «К вопросу о правоохранительном сегменте АПК «Безопасный город». Вестник Московского университета МВД России №7/2016.
4. Зотов В.Б. Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих // Научный информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». 2018. № 4.
5. Каплан Роберт С. Нортон Дэвид П. Стратегические карты. Трансформация нематериальных активов в материальные ресурсы /Пер. С англ. = ЗАО «Олимп-Бизнес, 2005. – 512 с.
6. Кононов П.Н., Коробельникова Ю.Л. Правовое обеспечение управления. Под общей редакцией Лобанова И.В. Учебник для подготовки магистров. М.: КноРус, 2019 -442с.
7. Талеб Н. Н. «Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости». Издательство «КоЛибри». 2019. С.736.
8. Трошин Д.В. Структура информационной модели и рисков экономической безопасности Российской Федерации. М.: Безопасность бизнеса №2 – 2019. С.10-19.

Literature:

1. About the General principles of the organization of local self-government in the Russian Federation: Federal law No. 131-FZ of 06.10.2003 (as amended by the Federal law of the Russian Federation No. 3-FZ of 06.02.2019) // Official Internet portal of legal information <http://www.pravo.gov.ru>.
2. Wikipedia. Free encyclopedia. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki> (accessed: 28.02.2020).
3. Eliseev A., Agafonov S. "On the issue of the law enforcement segment of the agro-industrial complex "Safe city". Bulletin of the Moscow University of the Ministry of internal Affairs of Russia No. 7/2016.
4. Zotov V. B. Strategic goals of training state and municipal employees // Scientific information and analytical journal "Municipal Academy". 2018. No. 4.
5. Kaplan Robert S. Norton David P. Strategic maps. Transformation of intangible assets into tangible resources /Per. From English. = ЗАО "Olymp-Business, 2005. - 512 p.
6. Kononov P. N., Korabelnikova Yu. L. Legal support of management. Under the General editorship of Lobanov I. V. Textbook for training masters. Moscow: KnoRus, 2019-442c.
7. Taleb N. N. "The black Swan. Under the sign of unpredictability." The Publishing House "Colibri". 2019. Pp. 736.
8. Troshin D. V. Structure of the information model and risks of economic security of the Russian Federation. M.: Security for business №2 – 2019. Pp. 10-19.

Зарубежный опыт озеленения и благоустройства крупных городов

Foreign experience of greening and improvement of large cities



Соколова Светлана Викторовна
доцент, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления» (г. Москва)
prepodsokolova@yandex.ru

Sokolova Svetlana Viktorovna
Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of FSBEU VO "State University of Management" (Moscow).
prepodsokolova@yandex.ru



Шапошников Святослав Вячеславович
доцент, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления» (г. Москва)
prepodsokolova@yandex.ru

Shaposhnikov Svyatoslav Vyacheslavovich
Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of FSBEU VO "State University of Management" (Moscow).
prepodsokolova@yandex.ru

Аннотация.

Современная типизация строительства в крупных городах породила определенную монотонность застройки, следствием чего явилась проблема невыразительности городских комплексов. В связи с этим довольно остро встал вопрос о создании и применении различных композиционных приемов декоративного оформления городов с целью создания разнообразия и художественной выразительности городских комплексов. В работе проведен анализ современного зарубежного «зеленого» строительства крупных городов, который позволил выявить основные композиционные приемы декоративного оформления их ландшафтов.

Ключевые слова.

Зеленое строительство, декоративный ландшафт, подвальные сады, искусственный микрорельеф, вертикальное озеленение.

Annotation.

Modern typification of construction in large cities has generated a certain monotony of development, which resulted in the problem of inexpressive urban complexes. In this regard, the question of creating and applying various compositional techniques for the decorative design of cities with the aim of creating the diversity and artistic expressiveness of urban complexes arose quite sharply. The paper analyzes the modern foreign "green" construction of large cities, which made it possible to identify the main compositional techniques for the decorative design of their landscapes.

Keywords.

Green building, decorative landscape, mobile gardens, artificial microrelief, vertical landscaping.

Современный, особенно крупный город должен иметь развитую систему озелененных территорий, включающую парковые массивы, а также сады и скверы, размещаемые среди жилых кварталов. Однако индустриализация и типизация строительства породили определенную монотонность застройки, вследствие чего появилась проблема определенной невыразительности городских комплексов [1]. В связи с этим довольно остро встал вопрос о создании и применении различных композиционных приемов декоративного оформления городов с целью создания разнообразия и художественной выразительности городских комплексов.

Большую роль в решении этой задачи играет применение разнообразных средств и приемов озеленения и бла-

гоустройства, позволяющих органически включать растения в композицию застройки и добиться привлекательного облика современного города. Следует, однако, отметить, что разработке композиционных приемов благоустройства и озеленения не уделялось и не уделяется должного внимания. Как в нашей стране, так и за рубежом встречаются лишь отдельные удачные образцы. В силу этого возрастает необходимость изучения имеющегося прогрессивного опыта в этой области, отбор и систематизация наиболее рациональных приемов.

Анализ современного зарубежного зеленого строительства крупных городов позволил выявить основные композиционные приемы декоративного оформления их ландшафтов (рисунок 1).

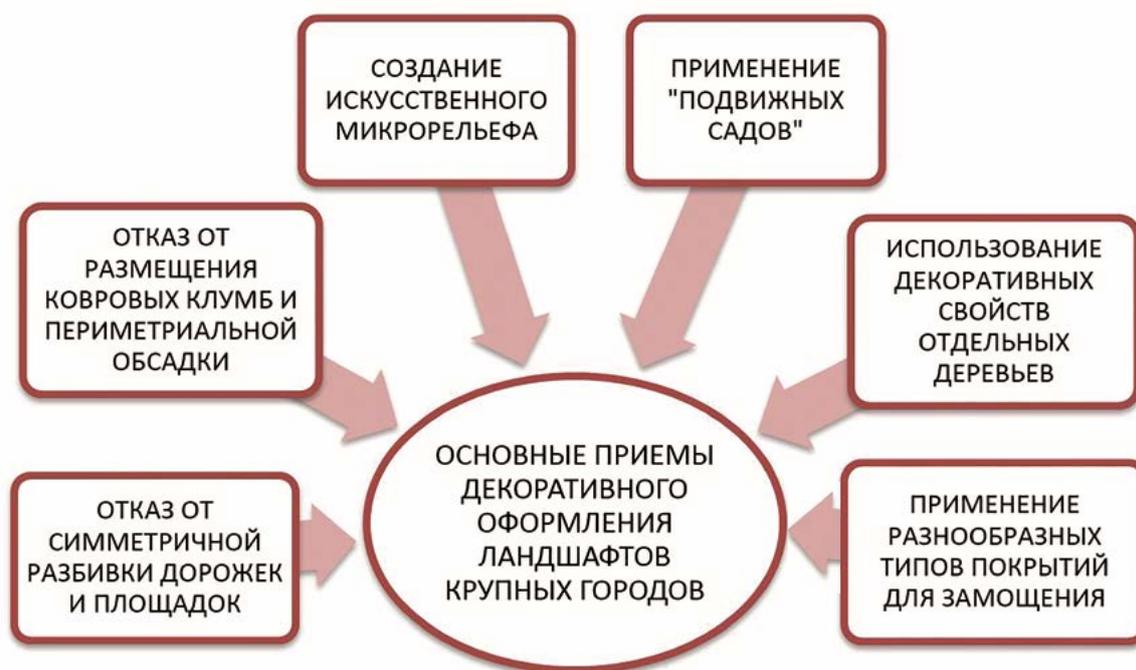


Рисунок 1 — Современные композиционные приемы декоративного оформления ландшафтов крупных городов

В современном зарубежном зеленом строительстве получил распространение целый ряд композиционных приемов, позволяющих придавать живописность городскому ландшафту. Широкое использование приемов свободной планиров-

ки и застройки города обусловило отказ от строго регулярного решения озелененных территорий, симметричной разбивки дорожек и площадей, периметральной обсадки, размещения ковровых клумб и т. п. (рисунок 2).



Рисунок 2 — Современная клумба в городе Квебек (Канада)

В местах большого скопления людей применяется в некоторых случаях регулярная планировка, в которой, однако, нет строгой симметрии. Элемент живописности вносится свободным размещением отдельных деталей озеленения, малых архитектурных форм и некоторыми другими приемами.

Большое внимание уделяется пластике поверхности озеленяемых территорий. Даже самые незначительные изменения в уровнях поверхности земли активно включаются в общую композицию (рисунок 3).



Рисунок 3 — Современная пластика поверхности городских зеленых территорий

В качестве примера можно привести озеленение около многоэтажной жилой застройки в швейцарском городе Цюрихе. Вдоль фасада дома сохранен небольшой пологий склон, основание которого окаймлено изогнутой дорожкой, зеленые насаждения

здесь расположены свободно. В результате городскому пейзажу придан характер естественного ландшафта, что значительно оживляет застройку [2].

Для однообразных, маловыразительных участков создают искусственный микрорельеф, заглубляя или насыпая

грунт в некоторых местах. Живописность достигается при этом различием уровней озеленяемых площадок и посадкой отдельных деревьев в раз-

ных уровнях. В качестве интересного примера такого творческого подхода можно назвать город Квебек в Канаде (рисунок 4).



Рисунок 4 — Создание искусственного «зеленого микрорельефа» в канадском городе Квебек

Прием заглубления площадок для детских игр и отдыха взрослых встречается, в частности, среди жилой застройки столицы Швеции города Стокгольма — это создает известную изолированность, уют и привлекательность отдельных уголков. Откосы, подпорные стенки, ступени, применяемые при планировке озеленяемых территорий, служат одновременно средством декоративного оформления.

Впечатление обилия зелени в городе создается не только абсолютной величиной озелененной территории, но и умелым размещением и использованием зеленых материалов.

Даже очень маленькие участки, хорошо озелененные и скомпонованные в застройку, обогащают ее облик.

Очень важно умело использовать декоративные свойства отдельных деревьев. В зарубежной практике встречаются примеры, когда ценные экземпляры деревьев сохраняются и оберегаются, подобно памятникам искусства или архитектуры. Они создают декоративный эффект, способствуют формированию запоминающегося облика города. Ради сохранения векового дерева при застройке района одного из горо-

дов Швеции было изменено направление улицы и размещение зданий.

Можно наблюдать различные приемы использования отдельных деревьев в пространственной организации города.

Благодаря свободному размещению дерево может стать одним из композиционных элементов окружающей застройки. Так, в столице Румынии городе Бухаресте перед зданием яхт-клуба оставлена на лужайке старая развесистая ива. Вокруг ее ствола установлена скамья, к которой подведена дорожка, выложенная из отдельных каменных плит. Эта дорожка с проросшим между плитами газоном способствует ландшафтному объединению дерева с его окружением.

Для предохранения грунта от затопывания и уплотнения вокруг ствола дерева обычно устраивают различные каменные и кирпичные стенки, высаживают кустарники и цветы. В некоторых случаях при планировке районов крупные деревья оказываются на полотне проезжей части улицы. Такие деревья образуют зеленые островки, разделяющие потоки движения. В польском городе Познани вокруг ценного экземпляра

пирамидального тополя устроен разворот для автомашин.

Два крупных дерева на перекрестке улиц занимают «мертвое» пространство площади в американском Нью-Йорке. Вокруг стволов этих деревьев весь островок замощен мелкими каменными брусками, ярко выделяющимися на фоне однообразного асфальтированного покрытия.

Декоративный эффект, создаваемый отдельно посаженным деревом, используется и при озеленении новых городских территорий. Для того чтобы уже в первые годы получить достаточно полноценное озеленение, молодые деревья часто высаживают небольшими группами. Подобным образом озеленена, например, территория перед домом в немецком городе Аморбахе. Деревья, окруженные невысоким кустарником, растут здесь на несколько

приподнятой небольшой площадке, окаймленной низкой каменной стенкой и образуют довольно контрастные объемные группы.

Отдельные экземпляры крупных деревьев могут служить основой для формирования новых городских ландшафтов. В этом отношении интерес представляет озеленение набережной в немецком городе Мюнстере. К нескольким сохранившимся крупным деревьям здесь были подсажены молодые деревья, группы кустарников, цветы, среди газона проложены аллеи и дорожки. В сочетании с водным зеркалом эта территория представляет собой красивый живописный уголок природы среди каменного массива городской застройки. В настоящее время кроме деревьев все чаще стали использовать для озеленения зеленые фигуры из кустов (рисунок 5).



Рисунок 5— Использование зеленых фигур изкустов в городе Квебек

Одним из достоинств этого приема является то, что он позволяет простыми средствами, с помощью нескольких кустов растений достигнуть большого красочного богатства. При этом важное значение приобретают декоративные качества каждого отдельного растения. Вот почему для посадки берут только красиво цветущие экземпляры цветов и кустарников.

Использование «подвижных садов», в том числе расстановка растений,

посаженных в вазы и ящики, позволяет сократить обширную поверхность замощенной площади, преодолеть ее цветовой и плоскостной однообразие. Такие декоративные «мазки» обогащают общий вид площади, придают ее пространству большую соразмерность с человеком [3].

Вместе с тем путем той или иной группировки ваз с растениями можно выделить переходы для пешеходов, места для прогулок и т. д. Таким

образом, кроме чисто эстетического значения, этот прием позволяет интенсивнее и разнообразнее использовать территорию городской площади.

Все более широкое распространение в крупных городах получает так называемое «вертикальное озеленение», которое в первую очередь представлено на фасадах и крышах домов (рисунок 6).



Рисунок 6 — Современное вертикальное озеленение в Милане

Довольно интересный пример озеленения улицы Рима выющимися растениями представлен на рисунке 7.



Рисунок 7— Вертикальное озеленение в Риме с помощью выющихся растений

Основным художественным приемом при устройстве замощения является сочетание различных по фактуре, форме и цвету материалов. Применение разнообразных типов покрытий позволяет избежать монотонности в замощении городских территорий. Выбор

материала для замощения решается в соответствии с их назначением.

Так, например, при замощении площадки для стоянки мотоциклов применена регулярная разбивка. Места цветников строго ограничены бортиком из камня, введен один ассортимент рас-

тений одной цветовой гаммы. Иное решение применено в общественном саду немецкого города Кельна, где цветы соединены в довольно крупные, свободно расположенные массивы, непосредственно примыкающие к замощению. Колорит более разнообразен благодаря включению декоративных трав и кустарника.

На участках с ограниченным пешеходным движением, на дорожках и площадках отдыха применяется более сложный рисунок покрытий. Встречаются также покрытия, выполненные из плит, имеющих неправильную форму. Так замощена, например, дорожка в общественном саду бразильского города Рио-де-Жанейро. Здесь все подчинено общему характеру планировки. Очертания и повороты дорожек, рисунок покрытия, примыкающего к газонам, свободно размещенные скамьи решены в подчеркнуто живописной манере.

Большое распространение получил декоративный прием устройства площадок и тропинок из отдельных плит с проросшими в швах между ними травами и цветами.

Интересным примером такого решения является замощение вокруг бассейна в одном из садов итальянского города Турина. Покрытие выполнено из двух материалов: гладкого кирпича и многоугольного камня, непосредственно примыкающего к бассейну. По линии сопряжения кирпича и камня оставлены гнезда для растений.

В целом изучение зарубежной практики озеленения и благоустройства крупных городов показывает, что, несмотря на использование в ряде случаев нестандартных креативных решений, ландшафтное оформление городских территорий пока еще находится в стадии экспериментальных поисков.

Литература:

1. Егоров В. Озеленение и благоустройство города [Электронный ресурс] / В. Егоров. - Режим доступа: <http://www.mpress.ru/actual.aspx>
2. Кругляк В.В. Урбоэкология и мониторинг среды: В.В. Кругляк, Н.П. Карташова. - Воронеж: ВГЛТА, 2004. - 72 с.
3. Местное самоуправление: энциклопедия под редакцией Зотова В.Б. Москва: РМА, 2014, с.150-153

Literature:

1. Egorov V. Gardening and improvement of the city [Electronic resource] / V. Egorov. - Access mode: <http://www.mpress.ru/actual.aspx>
2. Kruglyak V.V. Urboecology and environmental monitoring: V.V. Kruglyak, N.P. Kartashova. Voronezh: VGLTA, 2004. - 72 p.
3. Local government: an encyclopedia edited by V.B. Zotov. Moscow: RMA, 2014, p. 150-153

Система раздельного сбора твердых коммунальных отходов как залог экологической безопасности страны

System of separate collection of solid municipal waste as a guarantee of the country's environmental security



Хмельченко Елена Геннадьевна
кандидат биологических наук,
доцент кафедры государственного и муниципального
управления
ФБГОУ ВО «Государственный Университет Управления»,
депутат Совета народных депутатов
муниципального образования Филипповское
Киржачского района Владимирской области

Khmelchenko Elena Gennadevna
Candidate of Biological Sciences,
Associate Professor of the Department of State and Municipal
Administration
FSBEI of HE "State University of Management"
deputy of the Council of People's Deputies
Municipality Filippovskoe
Kirzhach district of Vladimir region

Аннотация.

Проблема переработки твердых коммунальных отходов сегодня носит острый характер. Количество полигонов, санкционированных и несанкционированных свалок в России растет, что приносит колоссальный вред окружающей среде. Введение системы раздельного сбора твердых коммунальных отходов позволит сократить объемы накопления мусора, будет способствовать развитию системы переработки отходов, экономить природные ресурсы.

Ключевые слова.

Вторичное сырье, твердые коммунальные отходы.

Annotation.

The problem of solid municipal waste recycling is acute today. The number of landfills, authorized and unauthorized dumps in Russia is growing, which causes enormous damage to the environment. The introduction of a system for separate collection of solid municipal waste will reduce the amount of garbage accumulation, promote the development of waste recycling systems, and save natural resources.

Keywords.

Secondary raw materials, solid municipal waste.

В Российской Федерации одними из глобальных экологических проблем являются большие объёмы отходов производства и потребления, а также слабо развитая индустрия переработки отходов.

В Европейских странах строительство утилизирующих комплексов и отдельный сбор коммунальных отходов практикуется достаточно давно. Введенная система селективного сбора отходов с последующим рециклингом является самым эффективным способом управления отходами. Данная система позволяет экономить природные ресурсы, снизить объемы образования твердых коммунальных отходов и экологические риски, связанные с загрязнением окружающей среды.

В нашей стране уровень переработки твердых коммунальных отходов очень низкий. На места захоронения попадают не только органические вещества, но и ценное вторичное сырьё, характеризующееся высоким уровнем ликвидности.

В «Докладе о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2019 году» [1], из представленных сведений, в 2019 году юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в Российской Федерации:

- образовано отходов – 7 266 054 042,778 тонн;

- обработано отходов – 30 505 541,343 тонн (0,4% от образованных);

- утилизировано отходов всего – 3 805 169 684,594 тонн (52% от образованных)

из них:

- утилизировано отходов из них для повторного применения (рециклинг) – 2 439 209 565,236 тонн (65% от всего утилизированных) [1];

- утилизировано отходов из них предварительно прошедших обработку – 19 054 543,004 тонн (0,5 % от всего утилизированных) [1];

- обезврежено отходов всего – 13

193 147,334 тонн (0,2% от образованных) из них [1]:

- предварительно прошедших обработку – 2 149 902,029 тонн (16% от всего обезвреженных);

- размещено отходов на собственных объектах за отчетный год из них [1]:

- хранение – 2 546 182 154,254 тонн (35% от образованных);

- захоронение – 1 029 229 336,757 тонн (14% от образованных);

- количество отчитавшихся организаций – 184 234.

Ежегодно площадь мест размещения коммунальных отходов увеличивается.

В настоящее время мусорные полигоны в России занимают площадь, сопоставимую с территорией такой страны как Швейцария – 4 миллиона гектаров земли.

Если в ближайшее время ситуация не изменится, то по подсчетам всемирно известной организации Greenpeace, в 2026 году мусорные свалки в РФ будут занимать около 8 миллионов гектаров земли.

Мусорные свалки занимают гигантские площади, каждая из которых сегодня является своеобразной «миной замедленного действия», «раковой опухолью» на теле нашей планеты. В результате такой варварской жизнедеятельности человека происходит серьезное загрязнение окружающей среды – воздуха, почвы, поверхностных и подземных вод, нарушается весь биогенез данной и близлежащих территорий [7].

К сожалению, должным образом не оценивается воздействие таких экологически опасных объектов на жизнь и здоровье самих людей, вынужденных проживать на таких территориях [11].

Государство должно заимствовать опыт обращения с коммунальными отходами у других стран, которые научились эффективно управлять этой отраслью, вся ответственность за исполнение этих мер целиком лежит на органах государственной власти,

которые имеют полномочия по решению обозначенных проблем.

Также необходимо к данной деятельности привлекать органы местного самоуправления, которые сегодня не обладают такими полномочиями [4,6].

Сегодня вопросы обращения с твердыми коммунальными отходами являются одними из самых острых, не только в крупных мегаполисах, но и во всех муниципальных образованиях [2,10]. А органы местного самоуправления – это власть наиболее приближенная к населению [3].

Формирование системы раздельного сбора отходов производства и потребления позволит снизить объемы накопления отходов, экономить невозполнимые природные ресурсы, сохранять материалы, пригодные для вторичной переработки.

Раздельный сбор бытовых отходов позволит разгрузить свалки и полигоны, уменьшить уровень загрязнения окружающей среды. Создание перерабатывающих заводов позволит создать новые рабочие места. С помощью таких заводов можно будет экономить нефть и природный газ, из которых производится пластик и синтетические волокна.

При создании мусороперерабатывающих заводов отпадает вопрос об отведении больших территорий под свалки и полигоны захоронения.

Для улучшения и восстановления экологической ситуации в систему управления обеспечения экологической безопасности также надлежит внедрить расширенную ответственность производителя.

С каждым годом увеличиваются объемы потребления товаров, огромными темпами развивается маркетинговая деятельность, связанная с созданием упаковки товаров для привлечения внимания покупателей.

Фактически, достойная упаковка при транспортировке и хранении обеспечивает не только защиту товара, но и оказывает значительное влияние на

продвижение продукции на рынке.

На сегодняшний день в законодательстве России отсутствуют нормативно-правовые акты, регулирующие вопросы о производстве и переработке упаковочных отходов.

Ввиду данной ситуации следует принять законопроект, регламентирующий перечень материалов, предназначенных для производства биоразлагаемой упаковки для конкретных товаров.

Применение вторичного сырья в качестве новой ресурсной базы становится все более динамично развивающимся направлением переработки материалов в мире, поэтому необходимо создание системы селективного сбора отходов.

Дальнейшая переработка может показать значительно превосходящие результаты, при условии начальной, то есть предварительной сортировки посредством изъятия фракций, подлежащих утилизации, а именно бумаги, стекла, пластика, металла и прочего.

Именно сортировка, а также и пресование значительной части отходов могут стать основной составляющей построения экологически безопасной и высокодоходной системы утилизации твердых коммунальных отходов.

Наиглавнейшая задача должна фокусироваться на достижении максимальной степени утилизации, повторном применении ресурсов, экологической безопасности, механизации и автоматизации процессов производства.

В этом отношении показателен опыт Германии, где захоронению подвергается только 1% отходов. Но такой результат был достигнут не сразу, этому предшествовала большая просветительская и воспитательная работа с населением страны.

Поэтому для того чтобы внедрить систему раздельного сбора твердых коммунальных отходов в нашей стране, необходимо разработать систему мероприятий, направленных на пропаганду защиты окружающей среды,

необходимости сортировки отходов в каждом отдельном домохозяйстве [9]. К сожалению, до сих пор из-за отсутствия такой пропаганды граждане не знают, как правильно заниматься сортировкой домашних коммунальных отходов.

Для такой пропаганды обязательно нужно привлекать средства массовой информации, экологов, снимать видео-ролики, социальную рекламу. Обязательно нужно показывать людям наши мусорные полигоны, их негативное воздействие на здоровье людей и окружающую среду. Только таким образом можно изменить сознание людей.

Считаю, что все телеканалы должны быть привлечены к данной работе. Должно быть выделено удобное время в телеэфире для того чтобы заниматься обучением и пропагандой раздельного сбора мусора.

Также необходимо вести просветительскую деятельность во всех учебных заведениях, начиная с дошкольных образовательных учреждений.

Сосредоточение на рациональном природопользовании вместе с экологическим образованием, предполагающем выставки, конференции, лекции, семинары, мастер-классы по выбранной тематике, обеспечит эффективность внедрения и применения новейших, современных способов и технологий.

Однако, при комплексном применении предложенных мер, органам государственной власти надлежит предоставлять организациям субсидии, льготы и другие мотиваторы для вовлечения субъектов производства в сферу переработки отходов.

Однако, будет не рационально организовать раздельный сбор отходов без учета подготовки. Необходимо заострить внимание на том, что гражданам необходимо понимание значимости проводимых мероприятий.

Будет рациональным внедрить социальную программу с помощью ин-

формации, заложенной в небольшом сюжете, показывающий выгоду от результатов раздельного сбора для государства и общества.

Эффективное внедрение раздельного сбора будет достигнуто, если посредством листовок, научно-популярных фильмов, раскрывающих всю важность рационального обращения с отходами сформировать заинтересованность граждан к проблемам экологии.

Многообразие конкурсов и акций, поясняющих пользу раздельного сбора, могут начать формирование позитивной тенденции. Рекламные щиты, броские надписи на контейнерах для конкретных утильных фракций, например, в День города – все это сможет сформировать заинтересованность граждан.

Не только просветительская деятельность может значительно исправить существующую ситуацию и сформировать значительно более ответственное отношение к обращению с отходами, но и материальная заинтересованность граждан в виде получения денежной компенсации и других бонусов за сбор и сдачу вторсырья. Сегодня именно экологические аспекты становятся факторами инновационного управления организацией [5,12].

В этом отношении показателен российский опыт проекта Sborbox [8], основанный на гражданской инициативе, который решает экологическую проблему и помогает управляющим компаниям выполнять приоритеты государственной политики, позволяет внедрить раздельный сбор коммунальных отходов и снизить количество твердых

бытовых отходов, попадающих на захоронение.

Для эффективной работы этого проекта было создано приложение Sborbox, которое граждане могут установить на свой мобильный телефон, рис.1.

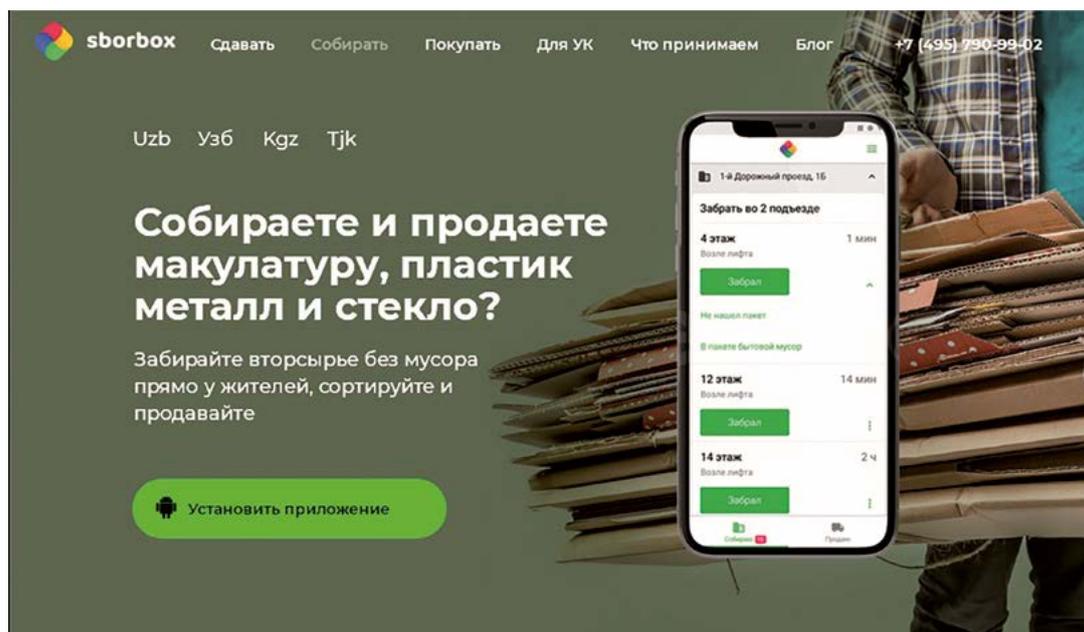


Рисунок 1 - Приложение Sborbox

Система Sborbox основана на подходе, при котором вторсырьё - попадёт на переработку, а все участники процесса будут материально заинтересованы [8] .

Sborbox даёт возможность управляющим компаниям воспользоваться уже готовой для внедрения системой, а также не только сэкономить, но и заработать на внедрении отдельного сбора отходов.

Sborbox принимает на переработку макулатуру, пластик, алюминий, металл и стекло.

За год к команде присоединилось более 30000 человек, было собрано и отправлено на переработку 369000 пластиковых бутылок, 677000 алюминиевых банок, 32000 стеклянных бутылок, более 81 тонны металлолома [8].

С помощью приложения Sborbox происходит взаимодействие между управляющей компанией, жителями многоквартирных домов и теми, кто осуществляет сбор разных видов отходов. Как правило, управляющие компании, которые заключили договор с Sborbox, к этой работе привлекают дворников в качестве сборщиков вторсырья, которые получают за это дополнительное денежное вознаграждение к своей заработной плате.

Для этого жители должны написать сообщение в своем приложении Sborbox на мобильном телефоне, и буквально в течение часа отходы будут приняты и затем отправлены на переработку, а жители получают бонусы в виде баллов в своем мобильном приложении.

В настоящее время в г. Москве управляющая компания ООО «ПИК-КОМФОРТ» активно занимается отдельным сбором коммунальных отходов, используя данную систему, и привлекает к этой работе своих клиентов – жителей многоквартирных домов.

Заработанные таким образом деньги от сдачи вторсырья идут на оплату работы консьержей, установку видеонаблюдения, ремонт, благоустройство и озеленение придомовой территории.

Считаю, что успешный опыт сортировки и сбора вторсырья, реализованный совместными усилиями жителей, управляющей компании ООО «ПИК-КОМФОРТ» и платформы Sborbox способствует сохранению природных ресурсов и экологии, является достойным примером для его применения на всей территории нашей страны.

Литература:

1. Доклад о деятельности Федеральной службы по надзору в сфере природопользования в 2019 году [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://rpn.gov.ru/upload/iblock/aa2/aa23df6c77d31104f3b0614f0c4beb5d.pdf> (дата обращения 12.05.2020)
2. Зотов В.Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 6-9.
3. Зотов В.Б., Черкасова М.А. Муниципальный кадровый резерв - эффективный ресурс управления социальными системами // Муниципальная академия. 2019. № 2. С. 161-166.
4. Миронова Н.Н. Роль государства в системе местного самоуправления сельских территорий // В сборнике: IV. Международная конференция серии "Дискурс: Запад-Восток" Government Relation: анализ политических возможностей для бизнеса и общества. Материалы докладов. 2008. С. 194-202.
5. Миронова Н.Н., Миронов С.В. Факторы инновационного управления организацией // Вестник национального института бизнеса. 2019. № 37. С. 175-179.
6. Мусинова Н.Н. // Ключевые направления развития местного самоуправления в контексте устойчивого развития муниципальных образований // Муниципальная академия. 2015. № 4. С. 15-23.
7. Осипов В.И., Данилов-Данильян В.И., Медовар Ю.А., Казакова И.Г., Хмельченко Е.Г. Сохранение водных ресурсов Московской и Владимирской областей как важнейший аспект экологической безопасности страны // Муниципальная академия. 2019. №2. С.28-35.
8. Сайт платформы Sborbox [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <https://sborbox.ru> (дата обращения 12.05.2020)
9. Стадолин М.Е. Современные проблемы организации территориального управления эксплуатацией многоквартирных домов и объектов благоустройства г.Москвы // Муниципальная академия. 2015. № 4. С. 82-89.
10. Черкасова М.А. Управленческий мониторинг в практике функционирования муниципальных образований (проблемный обзор и предложения по их решению) // Муниципальная академия. 2019. № 1. С. 20-25.
11. Хмельченко Е. Г., Казакова И.Г., Богомолов Ю.Г., Савельев А.Ф., Медовар Ю.А., Юшманов И.О. О влиянии полигона твёрдых коммунальных отходов на качество подземных вод в Московской и Владимирской областях // Муниципальная академия, 2018. №3. С.55-62.
12. Яковлев А.Ю. Проблемы внедрения инноваций в России // В сборнике: Вопросы образования и науки: теоретический и методический аспекты. сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 11 частях. 2014. С. 160-162.

Literature:

1. Report on the activities of the Federal service for supervision of natural resources in 2019 [Electronic resource]. - Mode of access: <https://rpn.gov.ru/upload/iblock/aa2/aa23df6c77d31104f3b0614f0c4beb5d.pdf> (accessed 12.05.2020)
2. Zotov V. B. Strategic planning in the system of local self-government (problem review and recommendations) // Municipal Academy. 2018. no. 1. Pp. 6-9.
3. Zotov V. B., Cherkasova M. A. Municipal personnel reserve-an effective resource for managing social systems // Municipal Academy. 2019. no. 2. Pp. 161-166.
4. Mironova N. N. the Role of the state in the system of local self-government of rural territories // in the collection: IV. international conference of the series "Discourse: West-East" Government Relation: analysis of political opportunities for business and society. Materials of the reports. 2008. Pp. 194-202.
5. Mironova N. N., Mironov S. V. Factors of innovative management of the organization // Bulletin of the national Institute of business. 2019. No. 37. Pp. 175-179.
6. Musinova N. N. // Key directions of local self-government development in the context of sustainable development of municipalities // Municipal Academy. 2015. no. 4. Pp. 15-23.
7. Osipov V. I., Danilov-Danilyan V. I., Medovar Yu. a., Kazakova I. G., Khmelchenko E. G. Preservation of water resources of the Moscow and Vladimir regions as the most important aspect of environmental safety of the country // Municipal Academy. 2019. no. 2. Pp. 28-35.
8. sborbox platform Website [Electronic resource]. - Mode of access: <https://sborbox.ru> (accessed 12.05.2020)
9. Stadolin M. E. Modern problems of the organization of territorial management of operation of apartment buildings and objects of improvement of Moscow // Municipal Academy. 2015. no. 4. Pp. 82-89.
10. Cherkasova M. A. Managerial monitoring in the practice of functioning of municipalities (problem review and proposals for their solution) // Municipal Academy. 2019. No. 1. P. 20-25.
11. Khmelchenko E. G., Kazakova I. G., Bogomolov Yu. G., Savelev A. F., Medovar Yu.a., Yushmanov I. O. On the influence of solid municipal waste landfill on the quality of underground water in the Moscow and Vladimir regions // Municipal Academy, 2018. no. 3. P. 55-62.
12. Yakovlev A. Yu. Problems of innovation implementation in Russia // In the collection: Questions of education and science: theoretical and methodological aspects. collection of scientific papers on the materials of the International scientific and practical conference: in 11 parts. 2014. Pp. 160-162.

Использование инструментов государственно-частного партнёрства в целях реализации проектов обеспечения экологической безопасности населения Московской области

Using public-private partnership tools to implement projects to ensure environmental safety of the population of the Moscow region



Ибятов Фаиль Мужипович
кандидат исторических наук,
доцент кафедры государственного и муниципального
управления
ФБГОУ ВО «Государственный Университет Управления»

Ibyatov Faiz Muzhipovich
Candidate of Historical Sciences,
Associate Professor of Public and Municipal Administration
FBGOU IN "State University of Management"

Аннотация.

Главной целью экономической политики всех стран и регионов является формирование безопасных условий жизнедеятельности человека, повышение уровня и качества жизни населения.

В течение многих лет люди в процессе своей трудовой деятельности наносили непоправимый вред экологии.

Сегодня государство, путём использования различных форм сотрудничества с частным бизнесом, реализует проекты, направленные на устранение негативного влияния деятельности человека на экологию, оздоровление экологически неблагополучных территорий и ликвидацию экологического ущерба. В статье рассматривается деятельность администрации Московской области по привлечению частных инвестиций в сферу экологической безопасности.

Ключевые слова.

Государственно-частное партнёрство, экологическая безопасность, экология.

Annotation.

The main goal of the economic policy of all countries and regions is to create safe living conditions for people, improve the level and quality of life of the population.

For many years, people in the course of their work caused irreparable damage to the environment.

Today, the state, through the use of various forms of cooperation with private businesses, implements projects aimed at eliminating the negative impact of human activities on the environment, improving the health of environmentally disadvantaged areas and eliminating environmental damage. The article discusses the activities of the Moscow region administration to attract private investment in the field of environmental safety.

Keywords.

Public-private partnership, environmental safety, ecology.

Среди целей государственной политики в области экологической безопасности выделяют обеспечение экологически ориентированного развития экономики, сохранение благоприятной окружающей среды в целях удовлетворения потребностей настоящего и будущих поколений [6]. Государство стремится софинансировать проекты, направленные на устранение негативного влияния результатов деятельности человека на экологию, оздоровление экологически неблагоприятных территорий и ликвидацию экологического ущерба [2,4]. Существенная роль при этом отводится использованию инструментов государственно-частного партнёрства (ГЧП) [7].

Экологическую ситуацию в Московской области нельзя назвать экологически безопасной, значительное загрязнение наблюдается на юго-востоке региона. Самую большую опасность с экологической точки зрения представляют выбросы энергетических предприятий; полигоны отходов промышленных производств и бытовых отходов; стареющие военные и аэродромные топливозаправочные станции; сточные воды разнообразных предприятий; хранилище ядерных отходов в Сергиево-Посадском районе; загрязнения почв.

На территории Московской области имеется большой объём твёрдых бытовых отходов, зарегистрировано 210 полигонов и свалок, из которых около пятидесяти имеют статус официальных, остальные работают в полуофициальном режиме, только два полигона построены по специально разработанным проектам [1]. Значительная часть имеющихся полигонов перегружены или полностью заполнены, используются полигоны с законченным сроком эксплуатации.

Указанные проблемы снижают экологическую безопасность для населения Московской области, негативно влияют на здоровье людей и

обуславливают необходимость проведения мероприятий по улучшению ситуации. Однако, решить имеющиеся проблемы и реализовать необходимые мероприятия за счёт собственных бюджетных средств в Московской области не представляется возможным, требуется привлечение внебюджетных источников финансирования, использование средств российских и зарубежных инвесторов.

В ходе исследования авторами применялись методы сбора, математической обработки и статистического анализа информации, системный подход, качественный и количественный анализ. Проведённый анализ реализации некоторых проектов государственно-частного партнёрства в сфере экологии за рубежом позволил выделить перспективные направления применения инструментов ГЧП в практической деятельности Администрации Московской области.

Руководство Московской области главной целью развития ГЧП установило обеспечение условий для устойчивого социально-экономического развития региона и повышения качества жизни населения именно за счёт привлечения средств отечественных и зарубежных частных инвесторов. На сегодняшний день привлечение инвестиций – один из главных приоритетов для Московской области. К особым направлениям деятельности государственно-частных партнёрств в сфере экологии следует отнести следующие:

- 1) участие частных предприятий в реализации государственных и муниципальных экологических программ;
- 2) мониторинг и анализ государственных программ и государственных закупок в сфере экологии и природопользования;
- 3) формирование совместных рабочих групп по разработке инновационных технологий в сфере экологии и природопользования, например, при переработке твёрдых коммунальных отходов (ТКО).

В течение 2019 года с использованием инструментов ГЧП в Российской Федерации реализовывались проекты по многим направлениям в экологической сфере. Большая

часть этих проектов связана с благоустройством общественных территорий, строительством снегоплавильных станций, оборотом ТКО и т.д. (таблица 1).

Таблица 1 – Показатели реализации проектов в некоторых секторах экологии и природопользования в РФ по состоянию на 31.12.2019 г. [3,9]

Отрасль реализации	Количество реализованных проектов	Объём инвестиций, млрд, руб	Объём внебюджетных инвестиций, млрд руб.
Водоснабжение и водоотведение	990	268,9	243,3
Обращение с ТКО	91	195,7	187,5
Теплоснабжение	1476	193,3	178,6
Электроснабжение	173	59,9	56,9
Благоустройство	32	3,4	3,3
Газоснабжение	6	0,2	0,2
ИТ в энергетической сфере	1	0,2	0,2

Наибольшее количество проектов реализуется в секторе теплоснабжения (1476 ед.) и водоснабжения и водоотведения (990 ед.). В секторе информационных технологий реализуется всего один проект - «Единая информационно - аналитическая система ЖКХ Московской области».

По результатам 2019 года Московская область входит в ТОП 4 Рейтинга регионов по развитию ГЧП наряду с Москвой, Санкт-Петербургом и Самарской областью. Интегральный показатель уровня развития ГЧП в Московской области составил 90% [9]. Администрация Московской области активно изучает и использует на практике опыт других государств по реализации проектов ГЧП в экологической сфере [5].

Большое число государств в настоящее время интегрировали принципы экологии и эффективного природопользования в стратегические документы развития [8]. Так, например, целью инвестиционной стратегии Канады выступает повышение безопасности

среды и переход к «чистой» экономике роста. Особо отмечается, что вопросы климатических изменений должны быть приоритетом инфраструктурного планирования и инвестиционных решений. В Канаде разработана и реализуется Программа «климатическая линза» для проверки инвестиционных проектов на соответствие экологическим требованиям. Канадское законодательство требует включения во все законопроекты требований о рассмотрении вопросов о сокращении выбросов парниковых газов и устойчивости климата. Инфраструктурные проекты стоимостью выше \$ 10 млн софинансируются государством, как и все проекты смягчения последствий стихийных бедствий, адаптации к ним и умные города. Это побуждает разработчиков проектов к выбору в соответствии с общими федеральными, региональными и территориальными целями, сформулированными в Рамочной программе по экологическому росту и изменению климата, которая, в том числе, предусматривает

обязательство сократить выбросы парниковых газов в Канаде к 2030 году на 30% ниже уровня 2005 года.

В Японии реализуется фундаментальный план национальной безопасности, а в Саудовской Аравии положения о «зеленой инфраструктуре» включены в Национальную стратегию пространственного развития и другие национальные программы и проекты. Французские программы по развитию экономики предполагают построение нового типа экономики с умеренным потреблением и преобразованием отходов в новые ресурсы.

В Мексике реализуется проект по управлению и использованию органических отходов в муниципалитете Наукальпан стоимостью \$69 млн. Проект, рассчитанный на 20 лет, заключается в строительстве и дальнейшей эксплуатации энергогенерирующей установки с использованием переработки биогаза на свалке отходов. Возмещение вложенных средств предполагается через механизм платы за утилизацию отходов от муниципального управления и прибыль от производства электроэнергии. Государство финансирует проект финансами Национального инфраструктурного фонда.

Для того чтобы привлечь частный капитал, необходимо, чтобы растущие опасения по поводу экологии и меры по борьбе с изменением климата предполагали устойчивую экономическую отдачу. Многие правительства и организации принимают меры по стимулированию финансирования экологических проектов, используя «зелёные облигации» - инструмент, предназначенный для поощрения и поддержки проектов, связанных с климатом или другими видами экологии. Как и любая другая облигация, зеленая облигация предполагает фиксированный доход и выступает как финансовый инструмент для привлечения частного капитала. Крупнейшим эмитентом зелёных облигаций является Всемирный банк.

Сегодня идеальная система партнёрства частного бизнеса и государства ни в одной стране мира не создана, вследствие чего наилучшим путём развития сферы экологии и природопользования является сбалансированное взаимодействие государственной и частной формы управления. В Московской области разработана вся необходимая нормативная правовая база для продуктивной работы с инвесторами, проводится обучение механизмам ГЧП среди сотрудников органов государственного и муниципального управления.

В Московской области реализуется в настоящее время 37 ГЧП проектов, на общую сумму инвестиций более 80 млрд руб. В проработке и на этапе заключения находится 41 проект ГЧП на общую сумму инвестиций более 469 млрд руб. Объем частных инвестиций разрабатываемых в настоящее время проектов в 1,6 раза больше, чем в проекте, которые уже реализуются в регионе.

В качестве примеров успешной реализации проектов ГЧП в Московской области в сфере экологии и природопользования можно привести следующие проекты:

1) реконструкция Ступинской системы теплоснабжения стоимостью 3159 млн рублей;

2) реконструкция Мытищинской системы теплоснабжения стоимостью 3100 млн рублей;

3) модернизация системы теплоснабжения в г. Электросталь стоимостью 1 187,5 млн руб., в том числе частных инвестиций - 1 187,5 млрд рублей;

4) реконструкция канализационных очистных сооружений, предназначенных для транспортировки и очистки сточных вод Рузского муниципального района стоимостью 500,0 млрд руб., в том числе частных инвестиций - 100,0 млрд рублей, также на территории 12 га планируется создать экологический кластер по выращиванию рыбы.

Современную индустрию по термической утилизации отходов планируют запустить в Московской области к концу 2024 года, комбинаты термической утилизации отходов будут производить электрическую энергию по «зеленому» тарифу. Подмосковье опиралось на опыт Японии при создании индустрии переработки отходов, где построено почти 100 заводов по термической переработке отходов. В Японии смогли снизить захоронения мусора до нуля. В Московской области аналогичный проект реализуется холдингом «РТ-Инвест» при поддержке Правительства. Компания строит в регионе четыре крупных комбината по термической утилизации отходов, в частности, в Подольске на подмосковном заводе ЗИО.

Московская область с начала 2019 года перешла на новую схему обращения с отходами. В частности, был введен отдельный сбор мусора по принципу двух потоков: жители должны разделять бытовые отходы на сухие и органические. Отдельный сбор позволил снизить объем вывозимых на полигоны непригодных для переработки отходов и увеличить объем материалов, которые возвращаются в экономику.

К 2021 году в рамках программы Губернатора Московской области «Развитие инженерной инфраструктуры и энергоэффективности» будет улучшено качество водоотведения для двух миллионов жителей Подмосковья. Разработка Программы обусловлена тем, что в некоторых районах Подмосковья сложилась непростая ситуация с эффективным водоотведением, что оказывает неблагоприятное влияние на окружающую среду. В 2019 году началась реализация мероприятий по проектированию, строительству и модернизации 16 объектов очистных сооружений. Проект реализуется на основе ГЧП. Корректировка отведения сточных вод улучшит экологическую обстановку как в отдельных районах,

так и в регионе в целом. Работы начаты на четырех объектах очистки сточных в городском округе Лыткарино, городском округе Дубна, городском округе Подольск и коллектор в поселке Климовск. Работы по строительству и реконструкции очистных сооружений проводятся согласно федеральному экологическому стандарту – чтобы химический состав воды, которую сливают в водоемы, был пригоден для жизни рыб и других водных организмов.

Многие производственные компании, функционирующие в Московской области, по соглашению с администрацией поэтапно снижают выбросы вредных веществ в атмосферный воздух, сбросы загрязненных сточных вод, объемы производственных отходов, за что имеют льготы в части региональных налогов.

Тенденциями современного развития экономики являются ускорение технологического развития, слабо контролируемые глобальные изменения экологии и декарбонизация. Это обуславливает необходимость решения многих, совершенно новых проблем:

- 1) влияние последствий изменений климата на инфраструктуру;
- 2) взаимосвязь между распространением альтернативных и сокращением традиционных источников энергии;
- 3) внедрение экоустойчивых инфраструктурных технологий;
- 4) использование возобновляемых источников энергии.

Тормозит развитие ГЧП в сфере экологической безопасности и несовершенство законодательства в данной сфере. Так, к объектам соглашения ГЧП, перечисленным в Законе от 13.07.2015 N 224-ФЗ [1], отнесены такие экологические объекты, как санаторно-курортные территории, природные парки, дендрарии, объекты для обработки и утилизации ТКО и некоторые другие. Закон запрещает использовать такие объекты в соглашениях ГЧП, поскольку они находятся в исключи-

тельной собственности государства. Это не позволяет расширить сферу применения механизмов ГЧП и привлечь необходимые для сферы экологии и природопользования инвестиции. Необходимо внести изменения в законодательство, так как ГЧП может стать основой решения проблем экологии и оздоровления экологически неблагоприятных территорий.

При анализе развития ГЧП в Московской области выявлен следующий недостаток его организации. Правительство Московской области активно принимает заявки на реализацию проектов ГЧП, применяет всесторонние меры поддержки ГЧП. Однако, инициатив самого Правительства в течение последних 5 лет не имеется. В Московской области проектов в стадии реализации, разработанных по инициативе Правительства региона в настоящее время нет, единственной формой сотрудничества государства и бизнеса остаётся госзаказ. Отсутствие государственной инициативы не позволяет активно привлекать инвестиции к социально и общественно значимым проектам, особенно в сфере экологической безопасности.

Московская область одна из немногих, где присутствуют все необходимые компоненты для ГЧП: платежеспособность населения, спрос и желание чиновников улучшать окружающую среду. Правительство Московской области стремится увеличить количество проектов ГЧП, для чего, например, сокращаются сроки подготовки концессионных соглашений. В рамках стимулирования развития ГЧП в Московской области должны быть предусмотрены следующие основные элементы:

1) для адекватного отражения государственных интересов необходима четко разработанная система приоритетов, региональных и отраслевых

перечней приоритетных направлений развития и критических технологий;

2) следует сформировать систему специальных государственных органов: региональных и отраслевых фондов развития предпринимательства с участием средств государственного инновационного фонда, государственного гарантийного фонда, предоставляющего гарантии предпринимателям на цели финансирования проектов в сфере экологической безопасности;

3) нужно реализовать комплекс мероприятий по организации системы управления проектами ГЧП в субъекте РФ, включающий проведение научных исследований для оценки эффективности развития ГЧП, подготовку Стратегии и Программы развития ГЧП, широкое освещение реализуемых проектов ГЧП среди населения и потенциальных инвесторов.

В целях реализации права граждан на проживание в комфортной среде, Правительство Московской области работает над комплексным решением таких задач, как ликвидация накопленного экологического ущерба, оптимизация системы обращения с отходами, улучшение качества атмосферного воздуха, воспроизводство биологического разнообразия, развитие экологической культуры и т. д. Экологический подход к развитию экономики создаёт преимущества в долгосрочной перспективе с точки зрения вклада в благополучие населения, охрану окружающей среды и экосистемы.

Автор выражает благодарность Куракину Дмитрию Александровичу - Министру экологии Московской Области, Заместителю председателя правительства Московской Области, за помощь в проведении исследования и за консультативную помощь при написании статьи.

Литература:

1. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 N 224-ФЗ.
2. Верещагин, С.В. Формирование стратегии реализации региональных инвестиционных проектов на основе механизма государственно-частного партнерства / С.В.Верещагин, В.П.Чичканов // Бизнес в законе. - М.: Изд. Дом Юр-ВАК, 2018, № 6. - С. 281-283.
3. Государственный доклад «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2018 году» [Электронный ресурс]. - Режим доступа: file:///C:/Users/user/Downloads/%D0%93%D0%94-2018%20(4).pdf (дата обращения: 16.05.20).
4. Гудименко Г.В. Развитие агротуризма как конкурентное преимущество Орловской области // Международный научно-исследовательский журнал «Успехи современной науки и образования», 2017, №3. Том 2. - С. 89-91.
5. 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.
6. Ибяттов Ф.М., Зотов В.Б., Гудименко Г.В. Стратегическое партнёрство государства и крупного бизнеса в целях реализации значимых государственных проектов // Научный журнал «Вестник университета». 2018. № 12. С.23-28.
7. Ибяттов Ф. М. Хмельченко Е.Г. Государственно-частное партнерство как инструмент в решении задач социально-экономического развития регионов и муниципальных образований // Муниципальная академия. 2019. №4. С.89-95.
8. Крупнова Т.Г., Рязанова К.Г. Возможности применения государственно-частного партнерства при реализации экологических проектов на региональном уровне // Российское предпринимательство. - 2015. - Том 16. - № 8. - С. 1145-1152
9. Сайт Центра развития государственно-частного партнёрства [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.pppcenter.ru> (дата обращения: 16.05.20).
10. Соколовская, О.Е. Анализ действующих в РФ проектов государственно-частного партнерства экологической направленности // Современные научные исследования и инновации. 2017. № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2017/01/77181> (дата обращения: 02.04.2020).

Literature:

1. About public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation “ from 13.07.2015 N 224-FZ.
2. Vereshchagin, S. V. Formation of a strategy for implementing regional investment projects based on the mechanism of public-private partnership / S. V. Vereshchagin, V. P. Chichkanov // Business in law. - Moscow: Ed. Yur-VAK house, 2018, no. 6. - Pp. 281-283.
3. State report “on the state and protection of the environment of the Russian Federation in 2018” [Electronic resource]. - Access mode: file:/// C:/Users/user/Downloads/%D0%93%D0%94-2018%20(4). pdf (accessed: 16.05.20).
4. Gudimenko G. V. Development of agrotourism as a competitive advantage of the Oryol region // International research journal “Success of modern science and education”, 2017, no. 3. Volume 2. - P. 89-91.
5. Zotov V. B. Problems of solid waste disposal 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. Guda. 2016. Pp. 13-18.
6. Ibyatov F. M., Zotov V. B., Gudimenko G. V. Strategic partnership of the state and big business in order to implement significant state projects // Scientific journal “Bulletin of the University”. 2018. no. 12. Pp. 23-28.
7. Ibyatov F. M. Khmelchenko E. G. Public-private partnership as a tool in solving problems of socio-economic development of regions and municipalities // Municipal Academy. 2019. no. 4. Pp. 89-95.
8. Krupnova T. G., Ryzanova K. G. Possibilities of using public-private partnership in the implementation of environmental projects at the regional level // Russian entrepreneurship, 2015, Vol. 16, No. 8, Pp. 1145-1152
9. Website Of the center for public-private partnership development [Electronic resource]. - Access mode: <http://www.pppcenter.ru> (accessed: 16.05.20).
10. Sokolovskaya, O. E. Analysis of public-private partnership projects in the Russian Federation with an environmental focus // Modern scientific research and innovation. 2017. № 1 [Electronic resource]. URL: <http://web.snauka.ru/issues/2017/01/77181> (date accessed: 02.04.2020).

Content

Coronavirus is not a hindrance Results of the V International Scientific and Practical Conference "The Role of Local Self-Government in the Development of the State at the Present Stage" 2 Milkina I.V., Zotov V.B., Kosarin S.P., Khansverov R.Kh., Khmelchenko E.G., Petrina O.A., Yashina I., Bogolyubov A.	Projects "Budget for citizens": assessment of the practice of the largest cities 110 Sergienko N.S. Assessment of the quality of the budget process in the Pskov region... 115 Nikiforova E.A., Fedorova U.M.
Management organization	Development of regions and municipalities
Features of human resources management in local self-govern- ment system 7 Zotov V.B.	Strategic planning in municipal education: challenges and improve- ment of efficiency 122 Zotov V.B., Milkina I.V.
Some aspects of using manipulative influences in the system of government bodies and local self-government 12 Efimova O.S., Stadolin M.E.	Interaction of municipal administrations and business as a factor of socio-economic development of territories 127 Lebedeva J.A., Baranova Y.S.
Development of a mechanism for managing motivation in the public service 19 Zotov V.B., Milkina I.V., Tkacheva T.D.	The impact of joint-stock companies with state and municipal partici- pation on regional development 132 Alexander Y.Y.
Foreign experience in managing the career of civil servants 28 Klimova I.I., Bratarchuk T.V., Alekseev A.Y.	Development of regional potential through the management of Rus- sian airports 136 Titov A.A., Alexander Y.Y.
Value-based design of civil servants training 37 Serebryakova G.V., Nezamaykin I.V.	The role of public spaces in the development of Russian cities 142 Ulyanov P.M., Avachev A.V., Belousov M.D., Ubushaeva B.G.
The project method role in teaching bachelors 45 Firsova S.V.	On the issue of managing spatial development of urban agglomera- tions 150 Musinoval N.N.
Social implications of COVID-19: New aspects and educational paths in the training of future leaders for state and municipal authorities 52 Golovanov V.I., Kirnarskaya S.V., Anfimova A.YU., Inkov V.L.	Municipal management: cross-cultural component 155 Salynskaya T.V., Yasnitskaya A.A.
Analysis of the effectiveness of state and municipal health care man- agement 57 Sirazhdinov R.Z.	The role of the constructive component social activity of the popula- tion in the formation of a territorial community 161 Cherkasova M.A.
Methodological problems of state strategic planning 64 Fomin A.N., Chernenkov M.V.	On the issue of organizing the participation of residents in solving local issues in the city of Elista Republic of Kalmykia 166 Ubushaeva B.G., Tsatkhlanova T.T., Burkutbaeva N.A., Erd- nieva E.V., Namysov S.V.
Current problems in the field of housing and communal services and ways to solve them 70 Golovanov V.I., Melnichenko N.F., Anfimova A.YU.	Positive image of the municipal government as an organizational and managerial resource, formed through a communication policy 173 Cherkasova M.A.
State guarantees for the protection of rights and legal interests of participants of share-building 78 Petrina O.A.	"Creative city": analysis of theory of formation and development ... 178 Sokolova S.V.
Law enforcement practice of regulating labor relations in the construc- tion sector (on the example of the Moscow region) 83 Titor S.E.	«Smart» technologies for security in a «smart city» 186 Grishchenko L.L., Revin S.M., Korotaev Y.V.
Foreign experience against corruption in state and municipal gover- nance 89 Semkin N.M., Stadolin M.E.	Foreign experience of greening and improvement of large cities 192 Sokolova S.V., Shaposhnikov S.V.
Anti-corruption policy of the states and municipal authorities of New Zealand 94 Riazantsev I.I.	System of separate collection of solid municipal waste as a guarantee of the country's environmental security 199 Khmelchenko E.G.
Remote electronic voting in the elections to the state and municipal authorities: challenges and opportunities 98 Kosarin S.P.	Using public-private partnership tools to implement projects to ensure environmental safety of the population of the Moscow region 205 Ibyatov F.M.
Economics and Finance	
Formation of «sustainable» investment portfolios actors in the municip- al market 103 Kazantseva N.V., Semeshina N.T.	

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
Юркова Светлана Николаевна — к.т.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: **Бирюкова Татьяна Александровна**
Верстка: **Кравченко Сергей Михайлович**
Руководитель издательских проектов: **Чихирников Валерий Васильевич**

РЕЦЕНЗЕНТЫ

Алексеев Александр Юрьевич — к.э.н., доцент
Ибятков Фаиль Мужипович — к. и.н., доцент

Номер отпечатан в Новой книжной типографии: ООО «Триада»
новая-книжная-типография.рф
Подписан в печать 26.06.2020
Заказ №23927
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

Журнал является официальным печатным органом Российской муниципальной академии.

В журнале публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

Периодичность: 4 выпуска в год (155M2304-831X). В 2015 году журнал «МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ» включён в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации. В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте журнала «Муниципальная Академия»: www.journal-rma.ru.

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам:

+7(915)405-64-19

+7 (495)229-03-87

или по электронной почте: journal-rma@mail.ru.

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: 70500.

