



## СОДЕРЖАНИЕ

### Стратегия

Развитие малого и среднего бизнеса —  
локомотив развития экономики . . . . . 2

### Проекты РМА

«Муниципальная академия чествует победителей» . . . . . 6

### Патриотическое воспитание

**А. Алексеев**

Патриотизм — национальная идея . . . . . 10

### Технологии управления

**Слезко Л.В.**

Проблемы управления процессами приватизации  
федеральных государственных унитарных предприятий. . . . . 14

**Максимова О. Ю., Масликов В. А.**

Механизмы оптимизации кадрового  
обеспечения муниципальной службы . . . . . 22

**Зотов В. Б., Бронников И. А., Блинова Н. В.**

Управление рисками на основе  
информационно-коммуникационных технологий. . . . . 34

**Чемоданова О. Н.**

Управление коммуникациями  
как фактор операционного менеджмента . . . . . 50

**Вяткина Е. О.**

Анализ рисков и оценка эффективности внутреннего  
контроля дистанционного образовательного процесса. . . . . 54

**Косарин С. П.**

Инновационные проекты в сфере государственного и муниципального  
управления . . . . . 60

**Сапожников А. А.**

Муниципальное целевое программное бюджетирование: решения. 64

### Экономика города

**Пахолюк А. В., Иконников Д. А.**

Общая характеристика социально —  
экономического развития и влияние  
экономических санкций на город-курорт Сочи. . . . . 71

**Климкин Ю. Н., Тараканова М. С., Храмцова Е. Ю.**

Анализ решения транспортных проблем мегаполиса . . . . . 76

**Низаметдинова З. Х., Морозова М. А.**

Муниципальное управление в сфере  
физической культуры и спорта . . . . . 82

**Милькина И. В.**

Практические аспекты стимулирования  
предпринимательской деятельности  
в инновационной сфере муниципальных образований . . . . . 87

### Региональные решения

**Авдеева Т. Т., Лаврова Т. Г.**

Потенциал малых городов в системе расселения  
региона (на примере Краснодарского края) . . . . . 94

**Вильчинская О. В.**

Межмуниципальное сотрудничество:  
теория и практика . . . . . 101

**Рождественская И. А.**

Программно-целевой подход в управлении  
развитием системы профессионального  
образования региона. . . . . 107

**Зотов В. Б., Мусинова Н.Н.**

Реформа организации муниципальной власти  
в России: плюсы и минусы. . . . . 111

**Полякова Т. Е.**

Основные направления внешнеполитической  
деятельности России по формированию  
полицентричного мира . . . . . 117

**Сиразждинов Р. Ж.**

Двухуровневая система местного самоуправления  
в России: развитие или топтание на месте . . . . . 121

**Закарян А.М.**

Механизм устойчивого социально-экономического  
развития макрорегиона . . . . . 126

**Захаров В. В.**

Рекомендации по изменению организационных характеристик  
аэропорта Шереметьево в соответствии  
с новыми международными стандартами . . . . . 131

Награждение . . . . . 144

### Уважаемые читатели!

Журнал «МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ» включён в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденных приказом Министерства образования и науки Российской Федерации в 2015 году. В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, социологии и юриспруденции, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

# РАЗВИТИЕ МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА — ЛОКОМОТИВ ЭКОНОМИКИ

20 января 2016 года состоялся V юбилейный финал Национальной премии «Бизнес-Успех» в рамках предпринимательского форума «ОПОРЫ РОССИИ» «Малый бизнес — национальная идея?». На мероприятии выявили лучшие бизнес-идеи и муниципальные практики инвестиционного развития малых территорий за 2015 год.



Организаторы проекта — Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов и Общественная палата РФ.

На премию «Бизнес-Успех» в 2015 году было подано более 1100 заявок из 85 регионов России, 150 участников представили свои проекты и были награждены призами для развития бизнеса на окружных этапах премии, 15 предпринимателей по результатам отбора экспертного совета прошли в федеральный этап Национальной премии «Бизнес-Успех».

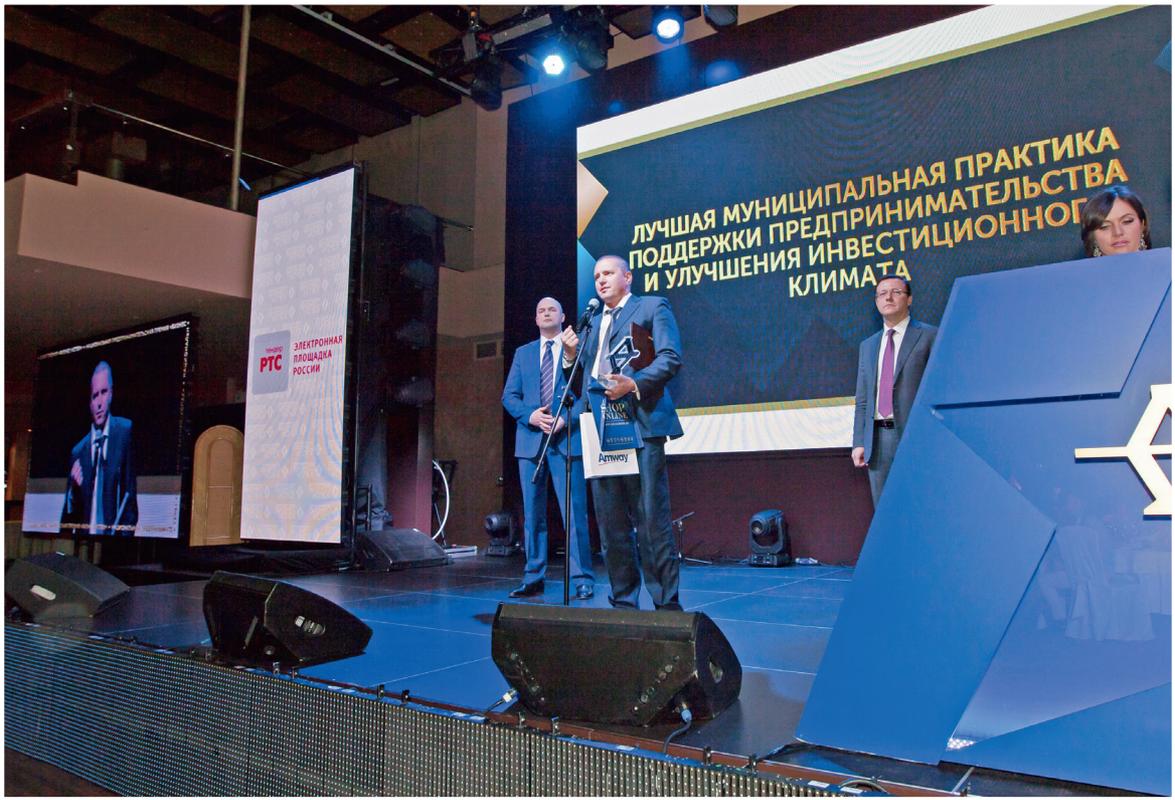
Одна из целей, которую ставит перед собой премия, заключается в поддержке предпринимательства через развитие территорий. Именно поэтому организаторы уже не первый год выявляют и популяризируют лучшие муниципальные практики улучшения инвестиционного климата. В этот раз в финал конкурса прошло 10 муниципальных образований. Вместе с главами регионов опыт муниципалитетов традиционно презентовали бизнес-тренеры, общественные деятели и журналисты. Модератором сессии выступил Андрей Никитин, генеральный директор АНО «Агентство стра-

тегических инициатив по продвижению новых проектов».

Еще одним равноценным направлением работы является поддержка и развитие предпринимательства. Национальная премия «Бизнес-Успех» каждый год представляет общественности истории успеха бизнесменов со всей России. Они становятся примерами для тысяч людей, которые испытывают трудности в своем деле или только задумываются открыть свой бизнес. Так, на одной из утренних сессий новые герои-предприниматели презентовали свои бизнес-проекты не только перед членами жюри и присутствующими, но и перед огромной аудиторией, которая внимательно за ними следила через специально организованную онлайн-трансляцию. Финал Национальной премии «Бизнес-Успех» среди предпринимателей прошел под руководством Константина Басманова, председателя правления ПАО «Банк «Возрождение».

Впервые за историю форума пленарная сессия прошла с участием Президента Российской Федерации Владимира Путина: «Конечно, нужно приложить все силы, чтобы в сфере малого предпринимательства стабильность сохранилась, чтобы временные





ограничения — и экономические, и бюджетные — не стали преградой для притока в эту сферу как можно большего числа образованных, современно мыслящих и инициативных людей». В ходе сессии поднимались вопросы развития МСП, поддержки малого и среднего бизнеса, эффеkтивность финансовой поддержки бизнеса и др.

В обсуждении приняли участие: Александр Калинин, Президент «ОПОРЫ РОССИИ», Андрей Никитин, генеральный директор АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов», Андрей Коркунов, вице-президент «ОПОРЫ РОССИИ», Владислав Корочкин, первый вице-президент «ОПОРЫ РОССИИ», Надия Черкасова, Член Президиума «ОПОРЫ РОССИИ», член Правления, директор Департамента обслуживания клиентов малого бизнеса ВТБ 24 (ПАО), Эдуард Омаров, член Правления «ОПОРЫ РОССИИ».

Завершающим аккордом всего мероприятия стала торжественная церемония награждения предпринимателей V Юбилейного финала Национальной премии «Бизнес-Успех», которую в банкетном зале «Арбат» провели ведущие телеканала «Россия 1» Анастасия

Чернобровина и Андрей Петров.

«В этом году премии «Бизнес-Успех» исполнилось 5 лет, и она как никогда актуальна! Не случайно призеры получают призовую статуэтку в форме домкрата — каждый предприниматель, особенно в нынешней ситуации, гарантирует подъем экономики. Пока другие роптали на судьбу, победители работали и не боялись рисковать», — отметил секретарь Общественной палаты РФ Александр Бречалов.

«Как здорово видеть, что мир меняется — все больше становится муниципальных чиновников, которые задумываются о развитии бизнеса. Они не просто думают, а делают! И говорят об этом с таким энтузиазмом и огнем в глазах,



что ты понимаешь — в этих муниципалитетах с каждым днем жизнь становится лучше. А премия «Бизнес-Успех» — это единственная, самая главная и честная премия в области бизнеса», — поприветствовал участников Андрей Никитин, генеральный директор АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов».

«Когда «Бизнес-Успех» приезжает в регионы, люди заново для себя понимают, что такое малый и средний бизнес. Поэтому премия «Бизнес-Успех» — это еще и посыл в регионы по перезагрузке всей культуры российского национального предпринимательства», — отметил значимость Александр Калинин, Президент «ОПОРЫ РОССИИ».

Были награждены победители в 11 номинациях. В качестве приза все предприниматели получили главный символ премии — «Золотой домкрат», а также инвестиции в развитие бизнеса (посещение международной выставки, образовательные программы, покупка оборудования и т.д.). Кроме того, в подарочных пакетах победителей были: призы от городского информационного сервиса «2GIS», образовательные программы «MINI MBA в сфере коммуни-

каций» от Эриксон Трейдинг центра, подарочные карты от дома моды «Хэндерсон», а также приятные подарки от журнала «Forbes». Все финалисты получили бизнес-литературу от издательства «Альпина Паблишер» и подарочные наборы от благотворительного фонда Amway «В ответе за будущее».

В номинации «Лучшая муниципальная практика поддержки предпринимательства» победителем был признан Краснокамский район Пермского края. Спонсором главного приза — инвестиций в создание бренда города в размере 1 000 000 рублей — стал ООО «РТС-тендер». Подарок вручили: Дмитрий Азаров, председатель Общероссийской общественной организации «Всероссийский Совет местного самоуправления», и Максим Сыромахо, заместитель генерального директора ООО «РТС-тендер». Специальный приз от АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению проекта» получил Бахчисарайский район республики Крым. «ОПОРА РОССИИ» отметила Талдомский район Московской области. Победители номинаций получили медиапакет от журнала «Муниципальная академия».



## Российская Муниципальная Академия чествует победителей



10 декабря в Московской городской Думе прошла торжественная церемония вручения наград Российской Муниципальной академии, в которой приняли участие представители муниципального сообщества из большинства регионов России.



В этот день награждали победителей и лауреатов XIII Всероссийского конкурса «Лучший муниципальный сайт», вручали премию «За выдающиеся достижения в трудовой деятельности», почетный знак «Лучший муниципальный служащий» и другие награды старейшей общественной организации, объединяющей ученых и практиков местного самоуправления. Церемония проводилась в зале приемов нового здания

Московской городской Думы и стала первым торжественным мероприятием в новых стенах.

Открывая церемонию, Президент Российской Муниципальной Академии, председатель Московской городской думы Алексей Шапошников отметил, что главная цель Российской муниципальной академии — активная пропаганда лучших муниципальных практик. Коллеги из других регионов охотно обменивают-



ся опытом и используют новые для них наработки в своих муниципальных образованиях.

Мы вручаем награды Российской муниципальной академии победителям всероссийского конкурса «Лучший муниципальный сайт», главная цель которого — поддержать наиболее «продвинутые» информационные площадки российских муниципальных образований. Авторитетному жюри было непросто определить, кто наиболее емко, компетентно и доступно информирует жителей о деятельности местных органов власти, объективно освещает муниципальную тематику, но оно сумело справиться с этой задачей, — сказал Председатель Думы Алексей Шапошников.

С приветственным словом выступил Вице-президент Российской Муниципальной Академии, советник Мэра Владимир Зотов. Он подчеркнул высокую значимость воспитания патриотизма и любви к своей малой Родине у подрастающего поколения и предложил обратиться к столичным учреждениям образования с идеей о том, чтобы московские школьники написали сочинение о своем районе и поразмышляли на тему: «Если бы был Главой района».

После коротких вступительных речей прошло награждение наградами РМА.

**В члены академии с вручением дипломов действительных членов приняты:** *Антонцев Михаил Иванович, депутат Московской городской Думы, председатель Московской федерации профсоюзов и Кочнев Сергей Васильевич, председатель Совета директоров Автономной некоммерческой организации «Институт развития местных сообществ».*

**Премия РМА «За выдающиеся достижения» вручена** Герасимову Евгению Владимировичу, депутату Московской городской Думы, народному артисту Российской Федерации.

**Почетные знаки и дипломы «Лучшего муниципального служащего» 2015 года вручены:** Арапову Евгению Сергеевичу, главе города Оренбурга, Юсупову Саиду Камильевичу, главе Хунзахского района Республики Дагестан и Хизриеву Зауру Хайдаровичу, главе администрации Гудермесского муниципального района Чеченской Республики.

**Медалью «За вклад в развитие местного самоуправления» награждены:** Васильев Михаил Владимирович, исполнительный директор Совета муниципальных образований Челябинской области, Динаев Адлан Аламадович, глава города Грозного, Истамулов Зелимхан Абуалиевич, префект Старо-промысловского района города Грозного, Аммаев Шамиль Магомедович, заместитель главы муниципального района Хунзахского района Республики Дагестан, Мухумаев Шамиль Гамзатович — начальник отдела информационных технологий и связи со СМИ Хунзахского района республики Дагестан, Бурова Людмила Викторовна, председатель совета территориального общественного самоуправления «25 микрорайон» город Кинешма, Кузнецов Валерий Васильевич, глава администрации Богучарского муниципального района Воронежской области, Аксенов Сергей Александрович, заместитель главы администрации городского поселения города Богучар.

**Медалью «За доблестный труд» награжден** Климкин Юрий Николаевич, руководитель группы компаний «Энерго Аудит».

Перед вручением наград победителям и лауреатам конкурса «Лучший муниципальный сайт» секретарь жюри конкурса сказал несколько слов.

— Конкурс проводится Российской муниципальной академией с 2002 года. За этот период в нем приняло участие более 2 тысяч сайтов из 62 субъектов Федерации. В этом году в конкурсе приняло участие рекордное количество муниципальных образований — 206, — сказал Рустам Хансверов.

**Победители конкурса на лучший российский муниципальный сайт определялись в восьми номинациях.** Лучшим столичным муниципальным сайтом признан электронный ресурс муниципального округа Южнопортовый.

**Лауреатами** также стали: сайты района Печатники, муниципального округа Нижегородский, городского округа Щербинка.

### **Премия «Лучший сайт центра Субъекта Федерации»**

отправится в Оренбург. Престижные награды уедут также в Республику Дагестан, Ханты-Мансийский автономный округ, Московскую область, Санкт-Петербург, Калининградскую область, Республику Татарстан, Сочи, другие регионы страны.

**В специальной номинации «За вклад в развитие местного самоуправления»** отмечена работа Совета муниципальных образований Татарстана.

Поздравляем всех лауреатов и победителей с престижной наградой!

### **Победители XIII Всероссийского конкурса «Лучший муниципальный сайт» Лучший сайт центра Субъекта Федерации**

**Победитель:** город Оренбург, Арапов Евгений Сергеевич — глава города Оренбурга.

#### **Лауреаты:**

Город Тамбов, Петр Михайлович Гладких — председатель комитета по информатизации и связи администрации города Тамбова

Город Владимир, Черников Сергей Владимирович — начальник управления информатизации, телекоммуний и делопроизводства Администрации города Владимира



### **Лучший сайт муниципального района**

**Победитель:** Хунзахский район (Республика Дагестан), Юсупов Саид Камильевич — глава Хунзахского района Республики Дагестан.

#### **Лауреаты:**

Грозненский район (Чеченская Республика), Баудинов Магомед Шарпаевич — 1-й заместитель главы администрации Грозненского муниципального района ЧР.

Мелекесский район (Ульяновская область), Хабибрахимов Равиль Ривальевич — инженер-программист администрации Мелекесского района.

### **Лучший сайт городского округа**

**Победитель:** город Сочи (Краснодарский край), Юрин Сергей Павлович — заместитель главы города Сочи

#### **Лауреаты:**

Закрытое административно-территориальное образование Североморск (Мурманская область), Норина Ирина Леонидовна Глава администрации закрытого административно-территориального образования Североморск.

Городской округ Стерлитамак (Республика Башкортостан), Куликов Владимир Иванович — заместитель главы администрации городского округа Стерлитамак.

### **Лучший сайт городского поселения**

**Победитель:** городское поселение Лянтор (Ханты-Мансийский автономный округ), Махиня Сергей Александрович — глава городского поселения Лянтор (Ханты-Мансийский автономный округ).

#### **Лауреаты:**

городское поселение город Россошь (Воронежская область), Марков Эдуард Михайлович — глава городского поселения город Россошь Россошанского муниципального района Воронежской области.

### **Лучший сайт муниципального образования в Москве**

**Победитель:** муниципальный округ Южнопортовый в Москве Кувардина Наталья Григорьевна- глава муниципального округа Южнопортовый в городе Москве.

**Лауреаты:**

Район Печатники города Москвы, Григорьев Сергей Николаевич — глава Управы Печатники.

Муниципальный округ Нижегородский, Аперян Манвел Седракович — глава муниципального округа Нижегородский.

Городской округ Щербинка, Цыганков Александр Викторович — глава городского округа Щербинка

**Лучший сайт муниципального округа в Санкт-Петербурге**

**Победитель:** муниципальный округ Коломяги, Борисенко Сергей Эдуардович — глава внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга муниципального округа Коломяги.

**Лауреаты:**

муниципальный округ Дворцовый, Воробьёв Антон Валерьевич — руководитель отдела по административно-техническим вопросам и информационному обеспечению муниципального образования Дворцовый округ Санкт-Петербурга.

Муниципальный округ Академическое, Пыжик Игорь Григорьевич — глава муниципального образования Академическое в Санкт-Петербурге.

**Лучший сайт муниципального образования Московской области**

**Победитель:** городской округ Орехово-Зуево, Панин Геннадий Олегович — глава городского округа Орехово-Зуево, Бурыкина Наталья Викторовна — заместитель руководителя администрации городского округа Орехово-Зуево.

**Лауреаты:**

городской округ Электросталь, Суханов Андрей Александрович — глава городского округа Электросталь Московской области.

Озерский район, Лебедев Денис Юрьевич — глава Озёрского муниципального района

Щелковский район, Ковцева Инна Петровна — заместитель руководителя администрации Щелковского района

**Лучший сайт сельского поселения****Лауреаты:**

Усть-Ницинское сельское поселение (Свердловская область), Судакова Клавдия Григорьевна — глава Усть-Ницинско-



го сельского поселения Свердловской области.

Поселок Ханымей (Ямало-Ненецкий автономный округ), Лешенко Адриан Евгеньевич — глава муниципального образования поселок Ханымей.

# Патриотизм — национальная идея. По итогам Всероссийского семинара-совещания руководителей патриотических объединений



«У нас нет никакой и не может быть никакой другой объединяющей идеи, кроме патриотизма»

В.В. Путин



В конце октября 2015 года, в Кремле состоялось знаковое событие — Всероссийский семинар-совещание руководителей патриотических объединений. В работе Семинара приняли участие 650 человек из 77 регионов страны. Организаторами Семинара являлись Федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский центр гражданского и патриотического воспитания детей и молодёжи», Военно-патриотический центр «Вымпел» и Общероссийское общественное движение по увековечению памяти погибших при защите Отечества «Поисковое движение России».

В торжественном открытии мероприятия, которое прошло в зале Президентского полка в Московском Кремле, принял участие Руководитель Администрации Президента России Сергей Иванов. Обратившись с приветственным словом к участникам, Сергей Иванов в первую очередь зачитал обращение Президента России Путина В.В. (Приветствие Путина).

От себя лично Руководитель Администрации поблагодарил участников Семинара за важную работу, которая ведется на территориях.

«Вместе со страной Вы прошли непростые времена и стали школой гражданского становления для многих ребят, смогли привить им любовь и уважение к Родине, осознать такие понятия, как честь, долг, Родина. Это мероприятие во многом особое, так как возможность собраться вместе, обсудить важные вопросы, перспективы развития у Вас появилась впервые. Для всех, кто возглавляет патриотические организации важно понимать цели

и направления, единые методики и подходы образовательных программ, единое направление».

Участники Семинара рассмотрели единые подходы, стандарты и методики образовательных программ военно-патриотических объединений, подготовки и переподготовки руководителей военно-патриотических клубов и объединений.

Для последующей координации деятельности в России патриотических объединений, в рамках Семинара был организован обмен опытом, ознакомление с передовыми технологиями деятельности патриотических объединений, получение консультации специалистов-экспертов по насущным проблемам, а также составление проектных документов и приобретение новых знаний по наиболее актуальным правовым и социальным вопросам современных моделей деятельности патриотических объединений.

По итогам Семинара стал более понятен межрегиональный аспект решения задач патриотического воспитания детей и молодежи Российской Федерации, направленный на обеспечение безопасности личности, общества, государства и повышения качества жизни.

Участники Семинара, признавая необходимость осуществления дальнейшей целенаправленной работы, обратились в резолюции с предложениями к органам государственной власти, органам местного самоуправления, общеобразовательным организациям, общественным объединениям о создании эффективной системы гражданского и патриотического воспитания молодежи:



### **Из резолюции Всероссийского семинара-совещания руководителей патриотических объединений:**

Федеральным, региональным, местным и муниципальным органам власти

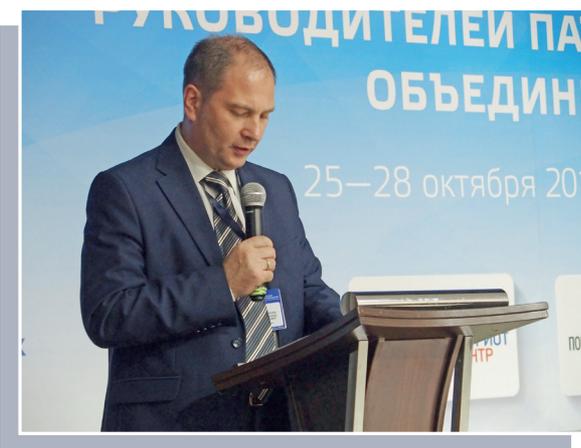
Оказывать взаимную поддержку и содействие общественным организациям и объединениям в работе по патриотическому воспитанию детей и молодежи;

Довести резолюцию семинара-совещания до руководителей координационных советов по патриотическому воспитанию субъектов России и всех объединений военно-патриотической направленности;

Сформировать поэтапную систему развития сети клубов и объединений патриотической направленности, используя для координации их деятельности потенциал региональных центров патриотического воспитания;

В рамках межведомственных рабочих групп обсудить возможные дополнительные меры информационного сопровождения патриотического воспитания граждан (в том числе при формировании планов на следующий год);

Содействовать привлечению молодежи на публичные патриотические площадки, включая доступ к различным средствам массовой



информации или городским информационным щитам, где патриотические организации смогут размещать свои материалы, воспитывающие в молодежной среде любовь к Родине;

Использовать практику проведения грантовых конкурсов, с учетом опыта проектной деятельности общественных объединений и организаций.

Министерству образования и науки Российской Федерации: Активизировать работу по военно-патриотическому воспитанию в образовательных организациях среднего образования: «возродить» уроки НВП (начальной военной подготовки) на обязательной основе;

Увеличить количество часов, отведенных на военные сборы в образовательных организациях среднего профессионального образования, так как согласно Федеральному Государственному Образовательному Стандарту среднего профессионального образования на данную дисциплину отводится 36 часов, что является одним из минимальных значений;

Внести в органы государственной власти предложения по увеличению финансового обеспечения данного направления из федерального бюджета;

Совместно с Минобороны России актуализировать инструкцию (на сегодня единственный совместный документ) в части организации и проведения сборов по основам военной службы с обучающимися образовательного учреждения общего образования;

Рассмотреть возможность увеличения часов на дисциплины, связанные с курсами допризывной военной подготовки и основ безопасности жизнедеятельности, за счет увеличения муниципального задания образовательному учреждению по внеурочной занятости обучающихся.

Разработать адаптивный образовательный курс для студентов высшего профессионального образования, имеющих возможность после окончания образовательной организации выбора альтернативы прохождения воинской службы по призыву (1 г.) или контракту (2 г.), либо предусмотреть его в Образовательной программе в период обучения в ВУЗе;

Разработать и утвердить минимальный перечень материальной оснащенности и сопровождения образовательного процесса техническими средствами обучения профильных классов по допризывной военной подготовки и основ безопасности жизнедеятельности.

Федеральному агентству по делам молодежи: Провести всесторонний анализ современного состояния патриотического сознания общества, действующей системы патриотического воспитания;

Организовать государственный контроль деятельности общественно-государственных, общественных организаций и объединений патриотической направленности, включая шефскую работу, создание и функционирование оборонно-спортивных лагерей и клубов,



проведение военно-спортивных игр и соревнований по военно-прикладным видам спорта, с указанием количества детей и молодежи, принимающих участие в указанных мероприятиях;

Объединить усилия по военно-патриотическому воспитанию всех заинтересованных структурных подразделений, органов государственной власти, местного самоуправления и военного управления в рамках многосторонних соглашений и договоров;

Разработать Единый стандарт взаимодействия в субъекте Российской Федерации федеральных органов исполнительной власти, органов власти субъекта Российской Федерации, местного самоуправления и общественных организаций по патриотическому (в том числе военно-патриотическому) воспитанию граждан России;

Поручить ВПЦ «Вымпел» разработать единую научно-методологическую и методическую базы патриотического воспитания;

Разработать и организовать работу единых многоступенчатых курсов повышения квалификации по патриотическому воспитанию для инструкторско-преподавательского состава;

Наладить систему поощрения передовых клубов и объединений, а также их руководителей и инструкторско-преподавательского состава, работающих в области военно-патриотического воспитания, допризывной подготовки молодежи, поисковой работы;

Организовать совместно с ВПЦ «Вымпел» проведение всероссийского конкурса профессионального мастерства среди руководителей муниципальных образований, военно-патриотических клубов и объединений.

Руководителям центров, клубов, объединений патриотического воспитания:

Инициировать проведение обсуждения итогов и предложений семинара на заседаниях патриотических советов в субъектах России с участием заинтересованных лиц;

Рекомендовать руководителям объединений военно-патриотической направленности строить работу объединения на основе разработанных образовательно-воспитательных программ, активнее использовать в своей деятельности опыт автономной некоммерческой организации «Военно-патриотический центр «Вымпел»;

Совершенствовать и развивать научно-теоретические и методические основы организации патриотического воспитания с учетом региональных особенностей;

Продолжить практику проведения круглых столов, семинаров по патриотическому воспитанию, обучающих мероприятий для организаторов патриотического воспитания.

## Проблемы управления процессами приватизации федеральных государственных унитарных предприятий

### Management problems of federal state unitary enterprises privatization processes



Слезко Леонид Вячеславович  
Кандидат экономических наук, доцент  
кафедры Государственного и муниципального  
управления ФГБУ ВО «Государственный  
университет управления» г. Москва  
slezkol@yandex.ru

Leonid Slezko  
PhD, associate professor, department of State  
and municipal management «State University of  
Management», Moscow  
slezkol@yandex.ru

**Аннотация:** в статье приведены системные проблемы управления унитарными предприятиями, раскрыта сущность и система принятия решений об их приватизации. Кроме того приведены результаты анализа механизмов формирования прогнозного плана приватизации и сбора данных о предприятиях вошедших в прогнозный план. Выявлены причины систематических срывов сроков приватизации унитарных предприятий. Также рассмотрены мотивационные факторы участвующих в приватизации унитарных предприятий субъектов, а именно специализированного органа исполнительной власти (на федеральном уровне – Росимущество) по управлению имуществом, отраслевого органа исполнительной власти, в чьем ведении находится унитарное предприятие и руководство унитарного предприятия.

**Annotation:** the article shows system management problems unitary enterprises, reveals the essence and system of the making decisions about their privatization. In addition the analysis results of the forecast privatization plan formation mechanisms and acquisition of companies included in the forecast plan. The causes of systematic failures terms of unitary enterprises privatization. Also consider motivational factors involved in the privatization of unitary enterprises entities.

В настоящее время среди чиновников, ответственных за управление государственными имуществами, бытует мнение о неэффективности организационно-правовой формы унитарного предприятия. В пользу подтверждения данного мнения приводятся доводы о сложности принятия стратегических управленческих решений, о значительных полномочиях руководства унитарных предприятий в части использования имущества и ограниченности принятия оперативных управленческих решений забюрократизированными процедурами согласований.

Так если у собственника, полномочия которого осуществляет Росимущество или иной специализированный орган по управлению имуществом субъекта Российской Федерации или муниципального образования, возникнет необходимость реорганизовать предприятие или изъять из его хозяйственного ведения часть имущества, необходимо получить согласие предприятия и отраслевого органа исполнительной власти, в чьем ведении находится предприятие.

Кроме того, право хозяйственного ведения дает руководителям унитарных предприятий правомочия владения пользования и распоряжения имуществом, другими словами, все правомочия собственника. Однако реализация правомочий ограничена множеством бюрократических процедур, оказывающих негативное влияние на сроки принятия и реализации оперативных и тактических управленческих решений.

В сегодняшней экономической ситуации, при значительном уровне конкуренции на большинстве открытых рынков, значение скорости принятия решений приобретает все большее значение. Когда для принятия решения нужно пройти целый ряд согласительных процедур, обеспечить скорость становится затруднительным. Таким образом, при прочих равных условиях, частный сектор экономики будет всегда эффективней государственного.

Приведенные доводы в первую очередь связаны с недостаточной эффективностью системы управления унитарными предприятиями. Однако, проблема эффективности унитарных предприятий значительно шире. В то время, как основной целью деятельности коммерческих предприятий является извлечение прибыли, экономическая реализация государственного сектора экономики, в который входят унитарные предприятия, нацелена на удовлетворение совместных

общественных потребностей и выполнение государственных функций.

Представляется, что основной причиной, породившей общепринятый тезис о неэффективности организационно-правовой формы унитарного предприятия является именно несоответствие целевых установок государственного сектора и его составляющей — коммерческих субъектов. В этой связи политика Российской Федерации направлена на разгосударствление экономики в широком смысле слова.

Следует отметить, что приватизация унитарных предприятий, по сути, не влечет изменение формы собственности, а предполагает изменение организационно-правовой формы предприятия на открытое акционерное общество, 100% акций которого будут находиться в государственной собственности. Соответственно, преобразование унитарных предприятий в акционерные общества не решает системной проблемы эффективности коммерческого блока государственного сектора. Вместе с тем, проблем не лишены и механизмы проведения приватизации унитарных предприятий.

Основным документом планирования приватизации федерального имущества является Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы, разработанный в соответствии с Федеральным законом «О приватизации государственного и муниципального имущества» и Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» с учетом основных задач социально-экономического развития Российской Федерации в среднесрочной и долгосрочной перспективах, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 01.07.2013 № 1111-р (далее — прогнозный план).

Прогнозный план предусматривает завершение до 2016 года выхода государства из капитала компаний («несырьевого сектора»), не относящихся к субъектам естественных монополий и организациям оборонного комплекса, за исключением:

— организаций, включенных в перечень стратегических акционерных обществ и стратегических предприятий, которые будут включаться в прогнозный план после принятия Президентом Российской Федерации решения об уменьшении степени участия Российской Федерации в управлении стра-

тегическими акционерными обществами или об исключении соответствующих предприятий из числа стратегических предприятий;

— находящихся в собственности Российской Федерации миноритарных пакетов акций акционерных обществ, являющихся дочерними обществами головных компаний вертикально-интегрированных структур, в целях их последующего внесения в уставные капиталы головных обществ соответствующих интегрированных структур;

— находящихся в федеральной собственности «единичных» акций акционерных обществ, затраты бюджетных средств на подготовку к приватизации которых превышают возможные доходы федерального бюджета от их приватизации.

Реализация прогнозного плана направлена на достижение целей и задач, предусмотренных государственной программой Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 327.

Программа «Управление федеральным имуществом» разделена на 2 подпрограммы — «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» и «Управление государственным материальным резервом». Наибольшей актуальностью для рассмотрения механизмов приватизации имеет первая подпрограмма «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации». К ее основным целям отнесены:

— определение целей управления объектами федерального имущества;

— достижение оптимального состава и структуры федерального имущества путем сокращения доли государства в экономике, а также оптимизация состава федеральных организаций, действующих в конкурентных отраслях экономики;

— повышение эффективности модели управления компаниями с государственным участием, действенное управление объектами федерального имущества, закрепленными за федеральными организациями, находящимися в федеральной собственности земельными участками, а также имуществом, составляющим государственную казну Российской Федерации;

— обеспечение контроля за управлением федеральным имуществом, обеспечение снижения вероятности недостижения

поставленных целей и задач, а также минимизации возможных потерь, вызванных реализацией неблагоприятных событий и обстоятельств;

— обеспечение учета и мониторинга федерального имущества путем развертывания единой системы учета и управления федеральным имуществом, обеспечивающей механизмы сбора, консолидации и представления информации для принятия и анализа эффективности управленческих решений в отношении объектов федерального имущества.

К задачам подпрограммы «Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации» отнесены:

— сопоставление объектов управления с задачами Российской Федерации, как публично-правового образования, в том числе полномочиями, которые возложены на федеральные органы государственной власти;

— формирование действенной системы управления федеральным имуществом, предусматривающей достижение определенных целей управления путем реализации «дорожных карт»;

— формирование действенной системы определения структурного состава федерального имущества, как бизнес-единицы («бизнес, а не здание»), и последовательности разгосударствления объектов федерального имущества;

— переход от продажи отдельного имущества к продаже бизнес-единиц;

— повышение эффективности продажи акций крупных хозяйственных обществ, акции (доли) в уставных капиталах которых находятся в федеральной собственности, с целью создания условий для привлечения инвестиций, стимулирования развития фондового рынка, а также модернизации и технологического развития экономики;

— совершенствование мер вовлечения объектов федерального имущества в коммерческий оборот, инструментов приватизации, а также методов контроля за ее реализацией;

— совершенствование нормативно-правового регулирования подготовки и продажи государственного имущества;

— поэтапное сокращение количества федеральных государственных унитарных предприятий, а также оптимизация состава иных федеральных организаций;

— повышение эффективности управления

компаниями с государственным участием;

— повышение качества корпоративного управления компаниями с государственным участием;

— повышение эффективности деятельности вертикально интегрированных структур;

— совершенствование механизмов реализации прав Российской Федерацией, как акционера в отношении открытых акционерных обществ;

— обеспечение эффективного управления, целевого использования и сохранности объектов федерального имущества федеральных организаций;

— минимизация количества объектов, составляющих государственную казну Российской Федерации (временное состояние нахождения федерального имущества);

— обеспечение имущественной основы деятельности федеральных органов государственной власти, а также иных организаций в случаях, установленных нормативными правовыми актами;

— обеспечение рационального, эффективного использования находящихся в федеральной собственности земельных участков и максимизации доходности;

— повышение ответственности лиц в федеральном государственном органе, которым предоставлены полномочия по управлению федеральным имуществом, в федеральных организациях и компаниях с государственным участием (субъектов управления) за нарушение порядка управления федеральным имуществом, представление отчетности, а также достижение установленных показателей деятельности путем совершенствования порядка и форм представления отчетности об управлении федеральным имуществом и достижения установленных показателей деятельности компаний с государственным участием;

— формирование и развитие целостной системы мотивации и ответственности всех участников процесса управления федеральным имуществом;

— усиление мониторинга и расширение форм контроля за управлением и использованием федерального имущества, достижением установленных показателей деятельности;

— повышение эффективности учета федерального имущества через определение его состава и уровня детализации объектов учета;

— формирование и развертывание системы учета и управления федеральным имуществом;

— формирование системы управления и хранения документов (библиотеки управленческих решений) путем перевода существующего бумажного архива документов в сфере управления федеральным имуществом в электронный вид, а также перехода к взаимодействию субъектов управления в электронной форме;

— формирование новых каналов взаимодействия субъектов управления федеральным имуществом, потенциальных инвесторов и общественности.

На первый взгляд система планирования приватизации унитарных предприятий основывается на документе стратегического планирования и укладывается в общие принципы государственного планирования.

Следует отметить, что на момент формирования прогнозного плана в федеральной собственности находилось 1795 унитарных предприятий, из которых в 2014–2016 годах планировалось приватизировать 530.

Во втором квартале 2015 года по поручению Правительства Российской Федерации, Минэкономразвития России провело проверку хода приватизации унитарных предприятий. Фактически, проверка выражалась в анализе данных межведомственного портала по управлению государственной собственностью, которую проводили сотрудники Росимущества и его территориальных органов.

Основными факторами, характеризующими готовность унитарного предприятия к приватизации и подвергающимся анализу, стали проведение инвентаризации, оформление прав на имущество и наличие процедур банкротства.

Анализ данных факторов показал, что инвентаризация либо не проведена, либо проведена по формальному признаку, права на недвижимое имущество в большинстве унитарных предприятий нуждаются в оформлении и в отношении ряда предприятий инициированы процедуры банкротства.

Несмотря на поверхностный анализ и объем сведений отраженных в информационном ресурсе Росимущества, характеризующихся низкой степенью актуальности, проведенная проверка показала, что прогнозный план приватизации на 2014–2016 годы в части унитарных предприятий сорван.

Для понимания причин срыва сроков приватизации следует подробнее рассмотреть практические механизмы принятия и воплощения в жизнь решений о включении того или иного предприятия в прогнозный план, а также механизмы взаимодействия и мотивацию участников данного процесса.

В связи с «неэффективностью» организационно-правовой формы унитарного предприятия было принято директивное решение о преобразовании всех унитарных предприятий в акционерные общества к 2018 году. Вместо того, чтобы научно подойти к решению данной проблемы, чиновники приняли единственно верную для себя стратегию — повальное включение унитарных предприятий в прогнозный план приватизации.

Алгоритм разработки прогнозного плана не многим отличается от порядка подготовки и рассмотрения проектов актов, которые вносятся в Правительство, приведенного в типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, который утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 28.07.2005 № 452. В целом механизм формирования прогнозного плана подразумевает диалог между отраслевыми органами исполнительной власти, в ведении которых находятся унитарные предприятия, и специализированным органом, ответственным за государственное имущество, на федеральном уровне — Росимущество.

Фактически, данный механизм сводится к тому, что Росимущество включает все предприятия в проект прогнозного плана приватизации и направляет проект на согласование в отраслевые органы исполнительной власти, при этом веских доводов для исключения предприятия из прогнозного плана практически не существует. При наличии возражений отраслевых органов по той или иной позиции прогнозного плана проводятся согласительные совещания. Как правило, такие совещания проводятся на уровне Минэкономразвития России. В результате, проект прогнозного плана приватизации направляется на утверждение в Правительство России без учета мнения отраслевых органов, но с приложением протокола согласительного совещания. Таким образом, диалог сводится к одностороннему решению.

Следующим этапом в реализации государственной политики в области приватизации является сбор информации об объектах, включенных в прогнозный план

программы приватизации, в том числе об унитарных предприятиях.

Росимуществом проводится конкурс по выбору аудиторской компании, которая будет проводить аудит предприятий, включенных в прогнозный план приватизации, основным критерием которого является цена услуг. На практике получается, что компания, победившая в конкурсе благодаря демпинговым ценам, не в состоянии провести качественный аудит, обеспечив себе должный уровень доходности контракта. Соответственно, ценность и информативность такого аудиторского заключения сводится к минимуму.

Для обеспечения полноты сведений, необходимых для принятия решения об условиях приватизации, Росимущество выпускает приказ о приватизации федеральных государственных унитарных предприятий, включенных в прогнозный план. Приказ предусматривает разделение унитарных предприятий на 2 группы — решения об условиях приватизации которых принимается территориальным органом Росимущества и центральным аппаратом Росимущества. Приказом дается поручение руководителям унитарных предприятий провести инвентаризацию, обеспечить постановку объектов недвижимости на кадастровый учет, оформить охранные обязательства на объекты культурного наследия, получить позиции органов МЧС России относительно имущества мобилизационного резерва и объектов недвижимости, предназначенных для гражданской обороны (бомбоубежища и пр.).

Кроме того, приказ предусматривает необходимость представления в Росимущество следующих документов:

— оформленные в установленном порядке акты инвентаризации имущества (инвентаризационные описи) и обязательств предприятия;

— промежуточный бухгалтерский баланс, составленный на дату проведения инвентаризации;

— оформленные в установленном порядке акты инвентаризации прав на результаты научно-технической деятельности;

— кадастровые паспорта используемых (предоставленных) предприятию земельных участков;

— актуальные выписки из единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на объекты не-

движимого имущества, находящиеся в хозяйственном ведении предприятия;

— актуальные выписки из единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним на используемые (предоставленные) предприятию земельные участки;

— заключение за подписью руководителя предприятия о каждом из используемых (предоставленных предприятию) земельных участков с отражением всех расположенных на земельном участке объектов недвижимого имущества (объектов капитального строительства), в том числе принадлежащих третьим лицам;

— заключения кадастрового инженера об отнесении принадлежащих предприятию строений и сооружений, не являющихся объектами недвижимого имущества, к объектам некапитального строительства;

— заключений территориальных органов МЧС России об отсутствии (наличии) объектов ГО и ЧС по адресам местонахождения принадлежащих предприятию объектов недвижимого имущества;

— охранных обязательств на принадлежащие предприятию объекты культурного наследия;

— состав подлежащего приватизации имущественного комплекса предприятия;

— перечень имущества (в том числе исключительных прав), не подлежащего приватизации в составе имущественного комплекса предприятия, и предложения по его дальнейшему использованию;

— расчет балансовой стоимости подлежащих приватизации активов предприятия;

— сведения об имеющихся и предлагаемых к установлению обременениях приватизируемого имущества предприятия;

— иные документы, необходимые для принятия решения об условиях приватизации по запросу Росимущества (его территориальных органов).

На этапе сбора и анализа приведенных данных обнажаются объективные причины, препятствующие приватизации унитарных предприятий. Наиболее распространенной объективной причиной, по которой предприятие может рассчитывать на «отсрочку», Росимущество называет наличие неоформленных прав на недвижимое имущество, закрепленное за предприятием или необходимость признания прав на недвижимость в судебном порядке.

Из сопоставления вышеприведенной ин-

формации о ходе реализации прогнозного плана с основной причиной отклонения от сроков приватизации тех или иных предприятий вытекает, что для множества предприятий характерной проблемой является неудовлетворительное состояние правоустанавливающей и правоподтверждающей документации на объекты недвижимости.

На основании изложенного, возникает вопрос об эффективности действующего механизма формирования прогнозного плана. Представляется, что основная проблема заключается в планировании опережающим анализ его объекта. Другими словами, сначала происходит включение предприятия в прогнозный план и только потом проводится анализ состояния имущественного комплекса, обнажающий причины препятствующие приватизации.

Логика действующей системы планирования приватизации объясняется тем, что включение предприятия в прогнозный план дает Росимуществу дополнительные рычаги воздействия на его руководство и стимулирует предприятие на приведение имущественных отношений в соответствие с требованиями действующего законодательства. Однако, на практике ситуация обстоит несколько иначе.

Для понимания мотивации отраслевых органов, в чьем ведении находятся унитарные предприятия, руководителей унитарных предприятий и Росимущества на проведение приватизации необходимо рассмотреть взаимодействие данных субъектов в системе управления коммерческим блоком государственного сектора экономики, и как система управления трансформируется в процессе приватизации.

Система управления унитарными предприятиями базируется на положениях Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» и постановления Правительства Российской Федерации от 03.12.2004 № 739 «О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия».

Анализ названных нормативных правовых актов позволяет выделить следующую управленческую систему. Основным органом управления предприятия является его руководитель (директор, генеральный директор, начальник и пр.), назначаемый отраслевым

органом исполнительной власти, в чем ведомственном подчинении находится предприятие. Он по своему усмотрению осуществляет текущее управление унитарным предприятием за исключением вопросов распоряжения недвижимым имуществом, заключения отдельных сделок (крупных сделок, сделок с заинтересованностью и пр.), участия в уставном капитале других хозяйствующих субъектов, создания филиалов и представительств, списания федерального имущества, которые решаются с согласия отраслевого органа исполнительной власти.

Что касается вопросов стратегического и тактического управления, то оно осуществляется отраслевым органом исполнительной власти и Росимуществом. Отраслевой орган назначает на должность руководителя и согласовывает прием на работу главного бухгалтера, проводит аттестацию руководителя, утверждает устав и изменения в него, утверждает стратегию развития унитарного предприятия и ежегодную программу деятельности, принимает решения о перечислении в бюджет части прибыли.

Росимущество в свою очередь на основании предложений отраслевого органа утверждает передаточные акты и разделительный баланс при реорганизации, формирует уставной фонд и согласовывает распоряжение недвижимым имуществом.

Инструменты контроля деятельности унитарного предприятия разделены между органами: Росимущество утверждает аудитора и проводит проверки использования федерального имущества; отраслевой орган утверждает бухгалтерскую отчетность, отчет руководителя и проводит проверки деятельности унитарного предприятия.

Следует отметить, что при включении предприятия в прогнозный план приватизации, решения о согласовании указанных вопросов принимаются отраслевым органом исполнительной власти с учетом мнения Росимущества.

Таким образом, основные управленческие полномочия в отношении унитарных предприятий, не включенных в прогнозный план, закреплены за отраслевыми органами исполнительной власти. При включении предприятия в прогнозный план возникает необходимость вовлечения Росимущества в согласование отдельных управленческих решений, что негативно отражается на сроках их принятия и снижает конкурентоспособность предприятия.

После проведения приватизации унитарного предприятия оно преобразуется в акционерное общество со 100% государственным участием, для которого свойственна система корпоративного управления.

Что касается управления акциями, находящимися в федеральной собственности, то оно основывается на положениях Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и постановления Правительства Российской Федерации от 03.12.2004 № 738 «Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции»)).

Механизм управления акционерными обществами с государственным участием является более сложным, опосредованным, чем в тех отношениях, в которых непосредственно участвуют органы государственной власти, он реализуется через механизмы корпоративного управления. Организационно-правовая форма акционерное общество характеризуется наличием нескольких органов управления, органов внутреннего и внешнего контроля, что делает ее одной из сложнейших организационно-правовых форм. Органами управления акционерного общества с государственным участием являются: общее собрание акционеров; совет директоров; исполнительный орган (директор, генеральный директор). Органом внутреннего контроля выступает ревизионная комиссия, внешнего контроля — аудитор общества.

В отношении акционерных обществ, акции которых находятся в собственности Российской Федерации, права акционера осуществляет Росимущество. Позиция Росимущества по тем или иным вопросам управления акционерным обществом вырабатывается во взаимодействии с отраслевым органом исполнительной власти. Зачастую регулирующее воздействие на акционерные общества со 100% государственным участием сводится к организации и проведению годового общего собрания акционеров, на котором, как правило, решаются вопросы утверждения бухгалтерской и управленческой отчетности, распределения прибыли, а также назначения совета директоров и ревизионной комиссии. При этом, условная ответственность за

тактический уровень управления закреплена за советом директоров, а управление текущей хозяйственной деятельностью возложено на исполнительный орган общества.

Сравнительный анализ систем управления унитарным предприятием и акционерными обществами с государственным участием выявляет утрату рычагов государственного воздействия на унитарные предприятия после преобразования в акционерные общества и перераспределение управленческих полномочий в пользу Росимущества.

Отсюда вытекает незаинтересованность отраслевых органов исполнительной власти в приватизации унитарных предприятий. Нежелание руководителей предприятий интегрироваться в систему корпоративного управления объясняется значительной долей консерватизма во взаимодействии с отраслевыми органами государственной власти и опасениями, связанными с утратой административной поддержки.

Таким образом, в условиях, когда ни отраслевые органы исполнительной власти, ни руководители унитарных предприятий не заинтересованы в приватизации, включение предприятия в прогнозный план создает только дополнительные бюрократические ограничения в его текущей деятельности и негативно сказываются на эффективности деятельности унитарного предприятия.

Углубленный анализ процессов управления государственным сектором экономики обнаруживает множество проблем приватизации унитарных предприятий. Однако, даже первый взгляд на данный процесс подтверждает, что при планировании приватизации не учитывается множество факторов. Вместо того, чтобы системно взглянуть на процесс приватизации и структурировать его в соответствии с теорией управления, органы государственной власти планируют решить проблему посредством ликвидации организационно правовой формы унитарного предприятия — отмены Федерального закона о государственных и муниципальных унитарных предприятиях.

#### Литература:

О приватизации государственного и муниципального имущества: Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства РФ. — 2002. № 4. ст. 251  
О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон от 14.11.2002 № 161-ФЗ (ред. от 23.11.2015) //

Собрание законодательства РФ. — 2002. № 48. ст. 4746

Об акционерных обществах: Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ (ред. от 29.06.2015) // Собрание законодательства РФ. — 1996. № 1. ст. 1

О долгосрочной государственной экономической политике: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2012 № 596 // Собрание законодательства РФ. — 2012. № 19. ст. 2333

О полномочиях федеральных органов исполнительной власти по осуществлению прав собственника имущества федерального государственного унитарного предприятия: постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2004 № 739 (ред. от 17.12.2014) // Собрание законодательства РФ. — 2004. № 50. ст. 5074

Об управлении находящимися в федеральной собственности акциями акционерных обществ и использовании специального права на участие Российской Федерации в управлении акционерными обществами («Золотой акции»): постановление Правительства Российской Федерации от 03.12.2004 № 738 (ред. от 30.04.2015) // Собрание законодательства РФ. — 2004. № 50. ст. 5073

Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2014–2016 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.07.2013 № 1111-р (ред. от 17.12.2015) // Собрание законодательства РФ. — 2013. № 28. ст. 3842

#### References:

1. On privatization of state and municipal property: the Federal law of 21.12.2001 № 178-FZ (as amended on 13.07.2015) // collected legislation of the Russian Federation. — 2002. No. 4. article 251
2. On state and municipal unitary enterprises: the Federal act of 14.11.2002 № 161-FZ (as amended on 23.11.2015) // collected legislation of the Russian Federation. — 2002. No. 48. article 4746
3. On joint stock companies: the Federal law of 26.12.1995 № 208-FZ (ed. from on 29.06.2015) // collected legislation of the Russian Federation. — 1996. No. 1. article 1
4. On long-term state economic policy: the decree of the President of the Russian Federation from 07.05.2012 № 596 // the Meeting of legislation RF. — 2012. No. 19. article 2333
5. The powers of the Federal bodies of Executive power on the implementation of the rights of the owner of the property of the Federal state unitary enterprises: the government of the Russian Federation of 03.12.2004 № 739 (edited on 17.12.2014) // collected legislation of the Russian Federation. — 2004. No. 50. art 5074
6. On the management of federally owned shares of joint stock companies and use the special right for participation of Russian Federation in management of joint-stock companies («Golden share»): the resolution of the Government of the Russian Federation of 03.12.2004 № 738 (edited on 30.04.2015) // collected legislation of the Russian Federation. — 2004. No. 50. article 5073
7. Forecast plan (program) of privatization of Federal property and main directions of privatization of Federal property for 2014 - 2016: regulation of the Government of the Russian Federation dated 01.07.2013 No. 1111-R (edition of 17.12.2015) // collected legislation of the Russian Federation. — 2013. No. 28. article 3842

## МЕХАНИЗМЫ ОПТИМИЗАЦИИ КАДРОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ.

## MECHANISMS OF OPTIMIZATION OF STAFFING OF MUNICIPAL SERVICE.



Максимова Ольга Юрьевна, заместитель Председателя Президиума Центрального Совета Всероссийского Совета местного самоуправления, заместитель руководителя аппарата Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам  
olyamaks@mail.ru

Maksimova Olga - Deputy Chairperson of the Central Council of the all-Russia social organization «All-Russia Local Self-Government Council», Deputy Chief of Staff Committee on budget and taxes  
olyamaks@mail.ru



Масликов Вадим Александрович, Кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры социологии и психологии управления ФГБОУ ВПО «Государственный университет управления».  
virtu69@mail.ru

Maslikov Vadim – PhD in sociology, associate professor, State University of Management.  
virtu69@mail.ru

**Аннотация:** статья содержит авторские социальные механизмы развития кадрового потенциала муниципальной службы и научно-методические рекомендации по внедрению их в практику органов муниципального управления. Автором дана общая характеристика процесса их применения в целях оптимизации кадрового обеспечения муниципальной службы.

**Ключевые слова:** муниципальное управление, муниципальная служба, муниципальный служащий, орган муниципальной власти, кадровый потенциал, кадровое обеспечение, кадровые процессы, оптимизация, социальные механизмы.

**Annotation:** article contains author's social mechanisms of development of personnel capacity of municipal service and scientific and methodical recommendations about their introduction in practice of bodies of municipal management. The author gave a general characteristic of process of their application for optimization of staffing of municipal service.

**Keywords:** municipal management, municipal service, municipal employee, body of municipal authority, personnel potential, staffing, personnel processes, optimization, social mechanisms.

Процессы становления и развития муниципальной службы в новых социально-экономических условиях определили необходимость решения органами муниципального управления принципиально новых задач. В тоже время, трансформация содержательного компонента целевых установок, полномочий, функционала и предметов, находящихся в ведении муниципальной службы, обусловила значительное расширение и усложнение поля деятельности муниципальных служащих. Мы склонны полагать, что эффективность проводимых сегодня в России реформ находится в прямой взаимосвязи с качеством формирования кадрового потенциала муниципальной службы, отвечающего современным требованиям проводимой государством кадровой политики. Безусловно, без оптимизации кадровой политики муниципальной службы, освобождения ее от искажений бюрократии и субъективизма кадровой работы сложно говорить об успехе социальных и экономических реформ. «Сегодня наблюдается определенное противоречие между теми требованиями к выборным и должностным лицам местного самоуправления, которые предъявляет к ним сложившаяся социально-экономическая ситуация, обусловленная необходимостью поиска новых форм хозяйствования, доминированием экономической рациональности в современной управленческой деятельности, и реальными профессиональными навыками, знанием, уровнем подготовки работников, задействованных в системе муниципального управления» [4].

Современным законодательством определены новые подходы к формированию кадрового состава муниципальной службы, где развитие новой философии хозяйствования обуславливает необходимость осуществления деятельности по развитию кадрового обеспечения органов муниципального управления как особого самостоятельного вида управления муниципальной службой. В разрезе данного понимания значимости кадрового потенциала муниципальной службы требуется специальное исследование его качественных характеристик, тенденций развития и механизмов оптимизации.

Проведя социологический анализ кадрового потенциала муниципальной службы, [1,2,3] нами была выявлена возможность определенного обогащения объективных возможностей системы муниципального управления. Мы полагаем, что круг проблем, стоящих на пути формирования кадрового потенциала муниципальной службы, обладает комплексным характером, поэтому задачи, поставленные для преодоления существующих трудностей, можно сгруппировать в блоки, на основании которых нами определяются следующие направления деятельности:

- развитие гражданской активности и взаимодействия с населением, в том числе учет мнения граждан при принятии ключевых решений;

- формирование профессионального состава служащих муниципальных органов власти;

- развитие представительной власти на местах;

- повышение престижа муниципальной службы в глазах общественности.

При практической реализации вышеперечисленных направлений деятельности, мы считаем необходимым обратиться к разработке и внедрению социальных механизмов развития кадрового потенциала муниципальной службы, которые выступили бы фактором рационализации кадровых и управленческих процессов.

В своих предположениях мы исходим из того, что социальные механизмы представляют собой методы решения социальных проблем, ориентированные на создание высокоразвитых общественных отношений, посредством организации эффективного взаимодействия социальных институтов, структур, норм и пр. Целью использования социальных механизмов управления выступает необходимость обеспечения функционирования социальной системы и удовлетворения потребностей человека.

Процесс разработки социальных механизмов формирования и развития кадрового потенциала муниципальной службы обеспечивает успешное решение задач общественного развития и укрепления российской государственности, создания управленческих

кадров нового типа. Опираясь на сказанное выше, мы делаем заключение, что социальные механизмы, применяемые в рамках формирования кадрового потенциала муниципальной службы, должны быть направлены на:

выявление потенциальных возможностей кадрового резерва путем активизации гражданской активности и взаимодействия с населением;

кардинальное повышение конкретных показателей деятельности органов муниципального управления.

С этой точки зрения, предлагаемые социальные механизмы становятся инструментарием оптимизации процесса управления развитием кадрового потенциала муниципальной службы.

Представим и обоснуем ключевые, на наш взгляд, социальные механизмы формирования кадрового потенциала муниципальной службы.

Прежде всего, это механизм развития гражданской активности и взаимодействия с населением. Указанный социальный механизм, рассматривается нами в качестве «центрального», что связано с его особой ролью в управленческой практике муниципального уровня власти. Так, к примеру, когда мы говорим о государственной власти, физические лица (граждане), выступают в качестве субъектов управления только на профессиональной основе: поступают на государственную службу, получают государственные должности в исполнительно-распорядительных органах или мандаты в парламентах. Иное дело муниципальный уровень власти, который в равной степени является и общественно-политическим институтом, и институтом самоорганизации граждан. Поэтому рассматривать кадровую проблему муниципальной службы отдельно от проблемы гражданской активности на местах не представляется возможным. Более того, повышая эффективность функционирования системы муниципального управления, необходимо исходить из следующего положения: муниципальные кадры, несомненно, следует готовить в специализированных высших учебных заведениях, но вместе с тем, участвовать в решении вопросов местного значения можно и на непрофессиональной

основе. Это значит, что не меньшее внимание в ходе управления кадровым потенциалом муниципальной службы следует уделять работе с людьми.

Кроме того, при проработке механизма развития гражданской активности и взаимодействия с населением, мы исходили и из того положения, что России на современном этапе ее социально-экономического и политического развития необходима широкая общественная дискуссия, причем дискуссия, которая несет за собой практические результаты, когда общественные инициативы становятся частью государственной политики и общество контролирует их исполнение. С этой точки зрения все ключевые государственные решения, принимаемые законопроекты и стратегические планы развития определенных областей и сфер общественной жизни должны проходить гражданское или так называемое «нулевое» чтение с участием институтов гражданского общества.

Итак, рассмотрим конкретные действия, которые необходимо осуществить главе муниципального образования для реализации механизма развития гражданской активности и взаимодействия с населением.

Во-первых, это реализация планов и программ социально-экономического развития территорий и повышение социально-экономического потенциала муниципальных образований, в целях создания благоприятных условий для повседневной жизни граждан. Без достаточности средств местных бюджетов, а также без прочно поставленного реального сектора экономики в муниципалитете ни один самый высокопрофессиональный глава не сможет на должном уровне исполнять свои полномочия; и как следствие — граждане не хотят включаться в априори безрезультатный и непродуктивный процесс управления территорией. Вместе с тем ситуация может в корне измениться на фоне общего «подъема» муниципалитета.

Второе важное действие — непосредственное стимулирование глав муниципальных образований к развитию общественной активности. Целесообразно ввести в оценку эф-

фективности деятельности городских округов и муниципальных районов соответствующие показатели, отражающие реальную деятельность органов муниципального управления. Кроме того, на регулярную основу следует поставить проведение региональных и федеральных конкурсов лучших муниципальных руководителей с соответствующими номинациями; организовать регулярную публикацию рейтингов лучших и худших муниципалитетов по критерию развития общественной активности в сети Интернет или средствах массовой информации.

В-третьих, обеспечить принятие федеральных и региональных программ обучения должностных лиц органов муниципальной власти современным технологиям общественно-муниципального партнерства; а также обеспечить внедрение программ массового обучения активистов, лидеров общественных организаций и движений, действующих на местном уровне; создавать и тиражировать «школы гражданской активности».

Справедливо заметить, что реализация мероприятий по повышению гражданской активности требует совершенствования законодательных основ в данной сфере. К примеру, увеличение возможностей граждан воздействовать на процесс управления территорией и участвовать в принятии ключевых решений предполагает: расширение перечня предусмотренных законодательством форм участия граждан в решении вопросов местного значения и установление критериев для учета мнения населения, озвученного в ходе применения не влекущих обязательных юридических последствий форм гражданского участия в осуществлении местного самоуправления. В настоящее время несовершенство правовых механизмов, регулирующих данные вопросы, очевидно.

В-пятых, ключевым моментом развития гражданской активности и взаимодействия с населением является создание для самих граждан системы стимулов к участию в общественно-политической жизни муниципалитета. Обеспечение условий для гражданской активности видится важным, но недо-

статочным действием, целесообразно сформировать у населения соответствующее стремление. Для этого необходимо организовать серьезную информационно-просветительскую кампанию, ориентированную на формирование у граждан потребности участия в управлении и самоорганизации в муниципалитетах. Спектр потенциальных технологических решений подобной кампании достаточно широк: социальная реклама, организация специальных телепередач и тематических линий в популярных телепередачах, конкурсы на информационное освещение муниципального уровня власти, организация просветительских мероприятий в высших учебных заведениях. Кроме того, необходимо усовершенствовать старые и внедрить новые механизмы финансовой поддержки общественных инициатив, проработать возможности адресного материально-поощрения активистов из граждан.

На первый план выходит необходимость развития института общественного контроля на местах. Отдельное внимание должно быть уделено:

общественной экспертизе на местах, общественному мониторингу и общественной проверке. Мы полагаем, что следовало бы избегать распыления общественного контроля по многим вопросам, которые относятся к компетенции местной власти,— следует сконцентрироваться на наиболее проблемных направлениях. При этом, наиболее целесообразно использовать две формы реализации общественного контроля:

закрытая форма общественного контроля, которая осуществляется авторитетными, компетентными экспертами, объединенными в саморегулирующую организацию с официальным статусом и полномочиями;

открытая форма общественного контроля, которая осуществляется волонтерами, рядовыми гражданами на добровольных началах.

Не менее значимы для развития гражданской активности и взаимодействия с населением меры коммуникативной направленности. Важно обеспечить проведение муниципальными органами власти просветительской и про-

пагандистской работы по вовлечению граждан в решение вопросов местного значения, информирование граждан о возможных формах их участия в управлении, обеспечивая тем самым конструктивное сотрудничество власти и населения. Мы полагаем, что граждане, в случае успешности осуществления управленческого воздействия, с высокой долей вероятности захотят продолжить свою работу, но уже в качестве профессиональных управленцев, т.е. пройдя соответствующее обучение. При этом у них уже будут наработаны необходимые навыки и получен положительный опыт.

Перейдем к рассмотрению следующего механизма оптимизации кадрового потенциала муниципальной службы, а именно к механизму формирования профессионального состава служащих муниципальных органов власти. Данный социальный механизм управления возвращает нас к вопросу о необходимости повышения не столько количественной, сколько качественной характеристики кадрового состава муниципальных органов управления.

Мы полагаем, что в деятельности по улучшению кадрового обеспечения органов муниципальной власти следует:

Во-первых, уделять должное внимание методической работе по совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения профессиональной квалификации муниципальных служащих и должностных лиц. В содержательной части такой работы приоритетным направлением деятельности становится внедрение передовых, прогрессивных методик, программ, техник, основанных на синтезе традиций и новаций. Формат обучения может быть самым разнообразным: полноценные образовательные программы, курсы, лекции, семинары, тренинги, правовые консультации, стажировки, практикумы. Важно соблюсти баланс между теоретической (изучение научных основ и лучших практик муниципального управления) и практической (освоение через сопричастность) компонентами профессионального обучения.

следует переориентировать методики и программы профессиональной

подготовки муниципальных служащих на более детальное рассмотрение правовых аспектов, изучение лучших практик, в том числе практик межмуниципального сотрудничества посредством организации взаимодействия между муниципальными образованиями для обмена опытом, конкретизацию программ подготовки с учетом реалий деятельности конкретной территории;

методики должны обновляться постоянно, корректироваться с учетом трансформаций законодательных основ, социально-экономических изменений и изменений политической конъюнктуры;

общественные организации, которые представляют муниципальное сообщество, могут выдвигать собственные инициативы по содействию кадровому обеспечению муниципальных органов власти.

Во-вторых, в целях повышения качественных показателей деятельности муниципальных органов управления следует усовершенствовать существующую систему отбора сотрудников. Данное действие имеет особую актуальность в связи с тем фактом, что текущий момент процедура отбора муниципальных служащих не упорядочена. Мы полагаем, что самым оптимальным путем станет формирование единого регистра и закрепление обязанности прохождения претендентами на муниципальную должность конкурсной процедуры для непосредственного в него включения.

В-третьих, следует усовершенствовать систему квалификационных требований, которые предъявляются к муниципальным служащим. Действующая на текущий момент система квалификационных требований, не обеспечивает отбор по-настоящему компетентных муниципальных служащих. Кроме того, отсутствует достаточная законодательная основа, обеспечивающая закрепление единых подходов, требований и критериев оценивания. В итоге на практике прослеживается своего рода неупорядоченность. Указанная рассогласованность требований к поступающим на муниципальную службу, помимо того, что не позволяет сформировать эффективный кадровый со-

став муниципальных органов власти, но еще и провоцирует возникновение коррупционных правонарушений.

Указанные выше механизмы по оптимизации кадрового обеспечения органов муниципального управления и развитию кадрового потенциала муниципальной службы включают в себя меры средне- и долгосрочного характера. Тогда как для оперативного решения проблемы «кадрового голода» органов муниципальной власти требуется проводить целевое обучение уже действующих муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности, а также кандидатов на их замещение, которые готовы даже в нынешних условиях, несмотря на все трудности, посвятить себя муниципальной службе. В данной области автором в рамках работы во Всероссийском Совете местного самоуправления предложено реализовать проект, а именно преобразовать «Школу молодого лидера» в «Школу муниципального лидера», обеспечивающую подготовку современных муниципальных кадров.

Комплексное использование механизма формирования профессионального состава служащих муниципальных органов власти и механизма развития гражданской активности и взаимодействия с населением будет способствовать созданию прочного кадрового резерва на субрегиональном уровне, и не только во многом обеспечит эффективную деятельность муниципальных органов управления, но и сыграет существенную роль в повышении кадрового потенциала политико-административной системы всей страны.

Следующим важным механизмом комплексной работы по формированию кадрового потенциала выступает развитие представительной власти на местах, полномочия и сферы влияния, которой, на наш взгляд, необходимо расширять. В рамках реализации данного социального механизма управления мы полагаем целесообразным реализовать следующий комплекс мероприятий.

Во-первых, наделить муниципальных депутатов программной, контрольной и омбудсменской функциями. Данное

положение обусловлено тем фактом, что именно парламентарии, как народные избранники, которые прошли прямые выборы, а не назначенцы — должны осуществлять планирование и программирование процессов социально-экономического развития территории муниципального образования, а также осуществлять дальнейшее курирование практического претворения установленных планов. Кроме того, мы полагаем, что именно парламентарии должны осуществлять контроль над исполнительной властью и различными субъектами экономической деятельности (предпринимателями, поставщиками, банкирами); защищать права граждан, внимательно знакомясь с их потребностями, интересами и пожеланиями; всячески содействовать проведению той политики, которая обеспечит их удовлетворение.

Во-вторых, основываясь на вышесказанном, необходимо формировать кадровый резерв и для выборных должностей местного самоуправления — муниципальных парламентариев. Справедливо заметить, что сам подход к указанному процессу априори отличается от принятого подхода к формированию кадрового резерва муниципальной службы в целом. Объяснение данному различию мы находим в законодательстве: Федеральный закон № 131-ФЗ содержит требование, чтобы муниципальные депутаты работали на непостоянной основе. Такая норма была введена с учетом международной практики, так как мировой опыт местного самоуправления свидетельствует об отсутствии на муниципальном уровне профессиональных парламентариев. В подавляющем большинстве цивилизованных стран члены муниципальных советов сочетают свои обязанности с основными производственными или служебными функциями.

В рамках реализации механизма развития представительной власти на местах следует обратить внимание на один принципиальный момент — выборный характер получения мандатов в представительных органах, который диктует свои особенности формирования кадрового потенциала муниципального уровня власти. К примеру,

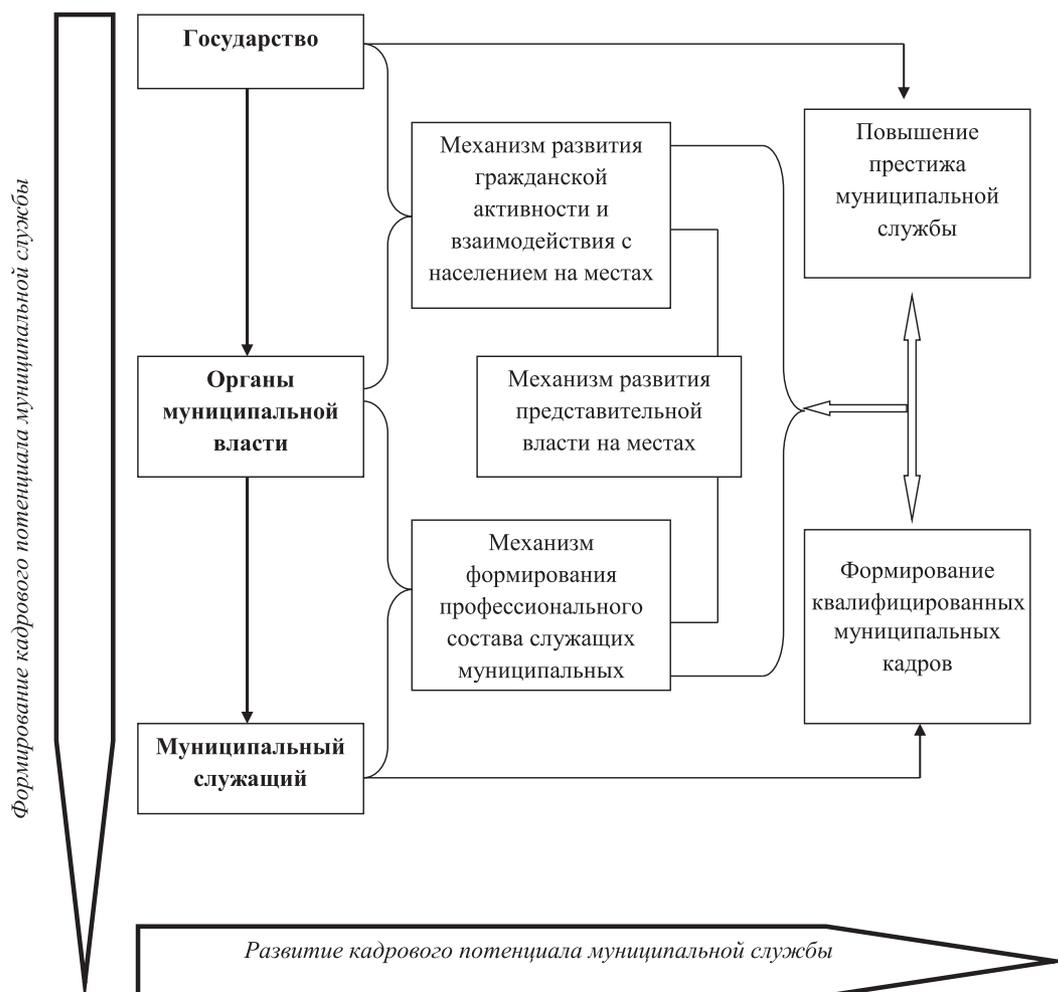
невозможность требования от муниципального депутата специализированного образования. В этой связи важно организовывать обучение будущих и настоящих депутатов — выдвиженцев в местные парламенты и тех, кто уже получил полномочия. За основу можно взять методику, используемую Нижегородским региональным отделением Всероссийского Совета местного самоуправления в рамках реализации проекта «Совет молодых депутатов».

Одновременно с внедрением методики обучения местных депутатов важно обеспечивать востребованность и привлекательность данной деятельности, другими словами, повысить престиж муниципальной службы. В рам-

ках повышения авторитета и престижа муниципальной службы особое внимание необходимо уделить созданию условий для исполнения полномочий, расширение их круга, материальное стимулирование и публичное чествование лучших управленцев, тиражирование положительного опыта. В контексте данной реальности нельзя не признать, что самым эффективным способом формирования кадрового резерва местных парламентов является развитие гражданского общества в муниципалитетах.

Обобщая представленные выше материалы по нивелированию проблем, стоящих на пути формирования кадрового потенциала отечественной му-

Схема.1. Социальные механизмы оптимизации кадрового обеспечения муниципальной службы в России.



ниципальной службы, и разработке социальных механизмов его развития, дадим комплексную характеристику социальным механизмам оптимизации кадрового обеспечения муниципальной службы.

Из схемы 1, становятся очевидными:

необходимость внедрения социальных механизмов управления по всем структурным уровням кадрового потенциала муниципальной службы;

тесная взаимосвязь и взаимозависимость всех механизмов оптимизации кадрового обеспечения, обеспечивают синергетический эффект от их использования в муниципальной службе;

динамичность эффекта от использования социальных механизмов способствует развитию кадрового потенциала муниципальной службы;

ориентированность социальных механизмов на создание высокоразвитых общественных отношений, условий жизни и социальной структуры.

Таким образом, подводя некоторые итоги, можно заключить, что на сегодняшний день социальные механизмы формирования и развития кадрового потенциала муниципальной службы выступают приоритетным фактором совершенствования кадровых и управленческих процессов. Развитие кадрового потенциала, на наш взгляд, предполагает выявления потенциальных возможностей кадрового резерва путем активизации гражданской активности и взаимодействия с населением, формирования профессионального состава служащих муниципальных органов власти и развития представительной власти на местах. Мы полагаем, что комплексное использование указанных социальных механизмов управления будет способствовать формированию квалифицированных муниципальных кадров и, как следствие, повышению престижа муниципальной службы.

В рамках представления научно-методических рекомендаций по внедрению в практику муниципальной службы социальных механизмов оптимизации кадрового обеспечения, прежде всего, видится необходимой разработка комплексной программы, которая бы отражала действенные шаги глав органов муниципального управления по

пути развития реальных и потенциальных возможностей муниципального уровня власти. Данное обстоятельство обусловлено тем фактом, что в основу разработки социальных механизмов заложена детерминанта необходимости решения социально значимой проблемы посредством реализации поэтапных действий, целью которых выступает достижение запланированного социального результата.

Использование программирования в реальной практике управления будет способствовать:

формированию общего стратегического видения развития кадрового потенциала;

сокращению временных и трудовых затрат на реализацию мероприятий, в рамках разработанных социальных механизмов, за счет алгоритмизации деятельности и тиражирования эффективных управленческих решений, сходных в своей характеристике задач, рационализации кадровых процессов и пр;

консолидации ресурсов, резервов и потенциалов всех компонент муниципальной службы.

Так, обобщая представленные выше материалы по рационализации кадровых и управленческих процессов функционирования и развития отечественной муниципальной службы, представим оптимальный, на наш взгляд, вариант программы формирования кадрового потенциала муниципального уровня власти.

Обратим внимание, что процессы формирования и развития кадрового потенциала в системе муниципального управления должны базироваться на принципах целостности и комплексности долговременного управляющего воздействия.

Кроме того, эффективность использования, представленных выше социальных механизмов, а также оптимизация процесса развития кадрового потенциала муниципальной службы в целом, предполагает оказание комплексного влияния:

- ✓ на условия, отражающие социально-экономические, законодательные и политические особенности системы муниципальной службы в целом;
- ✓ организационные и экономиче-

Механизм	Направление деятельности	Комплекс действий
Механизм развития гражданской активности и взаимодействия с населением	Повышение социально-экономического потенциала муниципальных образований	Разработка и реализация планов и программ социально-экономического развития территорий
	Непосредственное стимулирование глав муниципальных образований к развитию гражданской активности	Ввести в оценку эффективности деятельности городских округов и муниципальных районов соответствующие показатели, отражающие реальную деятельность органов муниципального управления; поставить на регулярную основу проведение региональных и федеральных конкурсов лучших муниципальных руководителей; организовать регулярную публикацию рейтингов лучших и худших муниципалитетов по критерию развития общественной активности
	Принятие федеральных и региональных программ обучения должностных лиц органов муниципальной власти современным технологиям общественно-муниципального партнерства	Внедрение программ массового обучения активистов, лидеров общественных организаций и движений, действующих на местном уровне; создание и тиражирование «школы гражданской активности»
	Совершенствование законодательных основ в данной сфере	Расширение перечня предусмотренных законодательством форм участия граждан в решении вопросов местного значения и установление критериев для учета мнения населения
	Создание для граждан системы стимулов к участию в общественно-политической жизни муниципалитета	Организовать информационно-просветительскую кампанию, ориентированную на формирование у граждан потребности участия в управлении и самоорганизации в муниципалитетах; усовершенствовать старые и внедрить новые механизмы финансовой поддержки общественных инициатив; проработать возможности адресного материального поощрения активистов из граждан
	Развитие института общественно-государственного контроля на местах	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ внедрить материальные, финансовые и моральные виды поощрения для должностных лиц и членов органов ТОС, которые работают на общественных началах;</li> <li>✓ усовершенствовать нормативно-правовое обеспечение функционирования и развития ТОС;</li> <li>✓ снабдить органы ТОС долгосрочными программами действия по развитию своих территорий;</li> <li>✓ при представительных органах муниципальных образований создать комитеты (комиссии) по ТОС;</li> <li>✓ для должностных лиц и членов органов ТОС организовать в местных администрациях соответствующее обучение, обеспечить их необходимыми информационно-методическими и справочными материалами;</li> <li>✓ расширить перечень функций и полномочий ТОС, в том числе в области муниципального общественного контроля</li> </ul>

<p>Механизм формирования профессионального состава служащих муниципальных органов власти</p>	<p>Методическая работа по совершенствованию системы подготовки, переподготовки и повышения профессиональной квалификации муниципальных служащих</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Переориентировать методики и программы профессиональной подготовки муниципальных служащих на более детальное рассмотрение правовых аспектов, изучение лучших практик;</li> <li>• корректировка методик обучения с учетом трансформаций законодательных основ, социально-экономических изменений и изменений политической конъюнктуры;</li> <li>• создание Координационного центра по выработке единой общегосударственной программы по профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации муниципальных служащих, работы с кадровым резервом органов муниципальной власти и профессиональной ориентации будущих управленцев</li> </ul>
	<p>Совершенствование существующей системы отбора на должности муниципальной службы</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Сформировать единый регистр действующих и потенциальных (соискателей работы в данной сфере) муниципальных служащих;</li> <li>• закрепление обязательности прохождения претендентами на муниципальную должность конкурсной процедуры для включения в единый регистр муниципальных служащих</li> </ul>
	<p>Совершенствование системы квалификационных требований, которые предъявляются к муниципальным служащим</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Законодательное закрепление требований к кандидатам на должности муниципальной службы, а также установление специального порядка их замещения</li> </ul>
	<p>Целевое обучение уже действующих муниципальных служащих и лиц, замещающих муниципальные должности, а также кандидатов на их замещение</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Реализовать проект «Школа муниципального лидера», обеспечивающий подготовку современных муниципальных кадров;</li> <li>• создание на базе региональных отделений ВСМС сети центров по работе с перспективной молодежью и поддержке молодежных инициатив;</li> <li>• поиск, отбор и формирование в регионах России подготовленной группы из активных молодых людей, работающих или имеющих желание работать в сфере муниципального управления, реализующих в своих муниципальных образованиях социально значимые проекты, обладающих потенциалом в своей профессиональной области, интересом к общественно-политической деятельности, организационно-управленческими способностями и лидерскими качествами</li> </ul>
<p>Механизм развития представительной власти на местах.</p>	<p>Расширение функциональной составляющей деятельности муниципальных депутатов</p>	<p>Наделить муниципальных депутатов программной, контрольной и омбудсменской функциями</p>
	<p>Сформировать кадровый резерв для выборных должностей местного самоуправления</p>	<p>Внесение соответствующих поправок в Федеральный закон №131-ФЗ</p>
	<p>Организовать обучение будущих и действующих депутатов.</p>	<p>Реализации проекта «Совет молодых депутатов»</p>
	<p>Повысить престиж муниципальной службы</p>	<p>Создать условия для исполнения полномочий, расширение их круга, материальное стимулирование и публичное чествование лучших управленцев, тиражирование положительного опыта</p>

ские условия развития кадрового потенциала муниципального органа власти, в частности;

✓ условия и факторы, заложенные внутри профессиональной деятельности муниципальных кадров, в т.ч. взаимосвязь образования и качества профессиональной деятельности, информатизация кадровой работы в органах муниципального управления;

✓ факторы, связанные с индивидуально-психологическими особенностями личности муниципальных служащих - мотивация эффективной деятельности муниципальных служащих, ценностные ориентации и пр.

В своих рекомендациях по внедрению в практику муниципальной службы социальных механизмов развития кадрового потенциала мы хотели бы акцентировать внимание на необходимости формирования и управления следующими условиями и факторами.

Прежде всего, это создание благоприятных трудовых и жилищных условий в муниципалитетах (в особенности это касается российских провинций), что позволит привлекать компетентных специалистов в административно-управленческой сфере, формировать базу для эффективного исполнения муниципальными служащими своих должностных обязанностей. Благоприятные трудовые условия подразумевают не только благоприятные условия для исполнения должностных обязанностей и достижения результативности в работе, но и личные блага для самих сотрудников. В первую очередь – достойные заработные платы. Их индексация и периодическое повышение должны проводиться регулярно в соответствии с изменением тех или иных экономических показателей (инфляция, рост потребительских цен). Социальный пакет, льготные тарифы за услуги ЖКХ – возможных вариантов множество.

Не стоит умалять значения системы льгот, поощрений, материальных стимулов. К примеру, практика введения единовременных выплат молодым медикам, приезжающим работать в сельскую местность показала свою результативность и перспективность, а снижение арендной платы для малых предпринимателей позволило развить

бизнес на многих российских территориях. Можно привести множество примеров благотворного воздействия различного рода финансовой поддержки отдельных профессиональных категорий. В этой связи целесообразным является предоставление определенных материальных преференций молодым муниципальным служащим, в особенности тем, которые едут работать в муниципалитеты из столицы: например, льготного жилья. Конечно, необходимо прописать условия их предоставления, ведь важно не столько количественно, сколько качественно повысить кадровый состав муниципальных органов управления.

Формировать государственную политику по привлечению граждан к участию в осуществлении местного самоуправления и в публичной жизни своего муниципалитета нужно исходя из того, какие факторы способствуют повышению гражданской активности. Это, прежде всего:

1. Экономическое развитие муниципалитета.

2. Обеспечение высокого уровня жизни населения.

3. Активная политическая конкуренция в муниципалитете, построенная на принципах честности, прозрачности, транспарентности.

4. Эффективная работа муниципальных органов управления и высокий профессиональный уровень их сотрудников.

5. Моральная, финансовая, организационная помощь активным гражданам со стороны властей всех уровней, в первую очередь – органов муниципальной власти.

6. Конструктивные, партнерские взаимоотношения власти и общественности, открытость и доступность местной власти, учет властью мнения населения.

7. Наличие эффективного инструментария взаимодействия власти и общества, площадок для открытого диалога, а также реально действующих механизмов участия граждан в управлении территорией и политической жизни на местном уровне.

8. Возможности воздействия на муниципальную власть не только посред-

ством озвучивания своих интересов, но и путем оптимизации управленческих процессов.

9. Присутствие на территории структур, деятельность которых направлена на организацию и обучение общественности, на формирование самоидентификации жителей как членов местного сообщества.

10. Наличие лидеров и организаторов, осуществляющих организацию населения.

11. Эффективные каналы информационного обмена.

12. Комплекс демографических и культурных параметров территориального сообщества.

Мы полагаем, что положительное воздействие, именно, на указанную выше группу факторов, является приоритетным при внедрении в практику муниципального управления механизмов оптимизации кадрового обеспечения муниципальной службы.

Таким образом, мы полагаем, что представленные выше социальные механизмы, позволят наладить конструктивные, партнерские взаимоотношения власти и общественности; а также обеспечат закрепление и тиражирование положительного опыта развития кадрового потенциала муниципального органа власти. Резюмируя сказанное выше, мы делаем вывод о необходимости подкрепления процесса внедрения и использования механизмов формирования и развития кадрового потенциала муниципальной

службы соответствующими условиями, комплексное представление которых обеспечивает основу оптимизации кадровых процессов системы муниципального управления.

#### Литература

1. Максимова О.Ю. Кадры местного самоуправления: состояние и перспективы. - Муниципальная академия. 2015. № 1. С. 20-25.
2. Максимова О.Ю. О проблемах внедрения социальных технологий развития кадрового потенциала муниципальной службы в России. - Самоуправление. 2015. № 10. С. 20-22.
3. Максимова О.Ю. Социологический анализ кадрового потенциала муниципальной службы в условиях реформирования системы муниципального управления. Самоуправление. 2015. № 12. С. 6-11.
4. Фролова Е.В. Социальная инфраструктура современных российских муниципальных образований: состояние и ресурсы модернизации. Социологические исследования. 2014. № 12 (368). С. 51-58.
5. Шиян А.А. Социальные технологии для XXI века: природа Человека и законы самоорганизации иерархических социальных структур. - Хмельник: Лаборатория Синергетики Живого, 1999. - 148с.

#### References:

1. Maksimova O. Y. staff of local self-government: status and prospects. Municipal Academy. 2015. No. 1. P. 20-25.
2. Maksimova O. Y. problems of introduction of social technologies development human capacity municipal service in Russia. - Self-government. 2015. No. 10. S. 20-22.
3. Maksimova O. J. a Sociological analysis of personnel potential of municipal service in the conditions of reforming of system of municipal management. Self. 2015. No. 12. S. 6-11.
4. Frolova E. V. Social infrastructure of contemporary Russian municipal bodies: issues and resources state modernization. Sociological research. 2014. No. 12 (368). S. 51-58.
5. Shiyani A. A. Social technologies for the twenty-first century: Human nature and the laws of self-organization of hierarchical social structures. - Kyiv: Laboratory Of Synergetics Living, 1999. - 148с.

## Управление рисками на основе информационно-коммуникационных технологий

### RISK MANAGEMENT BASED ON INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGIES MUNICIPAL SERVICE.



Зотов Владимир Борисович  
доктор экономических наук, профессор, советник Мэра г. Москвы,  
заведующий кафедрой государственного и муниципального  
управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,  
эл. адрес: ZotovVB@mos.ru

Vladimir Zotov — Dr.Sci. (Econ.Sci), Professor, Adviser to the Mayor of  
Moscow, Head of the Chair of State and Municipal Management of the  
State University of Management (Tverskaya str., 13, Moscow, Russia, 125032;  
ZotovVB@mos.ru)



Блинова Наталья Владимировна  
кандидат политических наук, доцент кафедры государственного  
управления и политических технологий ФГБОУ ВО «Государственный  
университет управления», эл. адрес: 5757899@mail.ru

Natalia Blinova — Cand.Sci. (Pol.Sci.), Associate Professor of Chair of  
public administration and political technologies of the State University of  
Management (Ryazanskii av., 99, Moscow, Russia; 109542; 5757899@mail.ru)



Бронников Иван Алексеевич  
кандидат политических наук, доцент, доцент кафедры  
государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО  
«Государственный университет управления», эл. адрес: ivbronn@  
gmail.com

Ivan Bronnikov — Cand.Sci. (Pol.Sci.), Associate Professor of the Chair of  
State and Municipal Management of the State University of Management  
(Ryazanskii av., 99, Moscow, Russia; 109542; ivbronn@gmail.com)

**Аннотация:** Научные исследования по заявленной теме до настоящего момента не проводились. Предложены конкретные рекомендации по оценке рисков при разработке государственных программ. В статье показано, что на текущий момент от научной школы зависит подготовка кадров для государственной службы, владеющих основами риск-менеджмента и понимающих его особенности для государственного управления. Развитие системы управления рисками на основе информационно-коммуникационных технологий позволит использовать преимущества интегрированного риск-менеджмента при принятии решений, при разработке государственной политики в условиях неопределенности, а также поможет снизить риски и минимизировать потенциальный ущерб в случае наступления негативного события.

**Ключевые слова:** риск-менеджмент; государственное управление; информационно-коммуникационные технологии; управление рисками; диагностика; городское хозяйство.

**Abstract:** research on the stated theme so far not been carried out. Propose specific recommendations for risk assessment in the development of state programs. The article shows that currently depend on the scientific school of training for the civil service, holding the basics of risk management and understand its features to governance. The development of the risk management system on the basis of information and communication technologies will allow the benefits of integrated risk management decision-making, the development of public policy in the face of uncertainty, as well as help to reduce the risks and minimize the potential damage in the event of adverse developments.

**Key words:** risk management; public administration; information and communication technologies; management of risks; diagnostics; urban economy

Любая деятельность в современном обществе осуществляется в условиях возрастающей неопределенности. Число опасностей и угроз увеличивается не только по видам (финансовые, политические, экологические, техногенные, космические, идеологические и т.д.), но и по масштабам возможных негативных последствий наступления вероятных событий. Усложнение процессов наблюдается и в области государственного управления, что связано с рядом факторов: обострение социальных противоречий, повышение уровня конфликтности и степени глобализации общественных взаимодействий и др.

Нередко сама деятельность органов власти (политические решения, реализация государственных программ) сопровождается негативными факторами, оказывающими существенное влияние на отдельные сферы жизнедеятельности общества. Кроме того, неопределенность часто грозит материальным ущербом, в том числе от неэффективных государственных решений, которые не учли все возможные риски.

От современного государственного служащего требуется владение навыками риск-менеджмента, подразумевающими умение идентифицировать, оценивать и управлять рисками. Предлагается говорить именно о системе управления рисками, а не только о «борьбе» или «защите», так как иногда рискованное решение способно принести большую выгоду и иметь существенный положительный результат по сравнению со стандартным, условно безопасным решением. Анализ развития систем управления рисками в США, Канаде, Великобритании и других странах с высоким качеством внутреннего государственного управления показывает, что общая тенденция состоит в том, что управление рисками становится постоянной функцией органов государственной власти и местного самоуправления, то есть всей системы публичной власти.

По названным причинам все больше внимания в процессе разработки государственной политики (государственных решений) отводится анализу и оценке рисков.

Учитывая, что управление рисками

в области государственного управления — весьма сложная деятельность, предполагающая учет существенного количества источников рисков и их параметров, проблемы практического характера заставляют обращаться к тематике информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Именно ИКТ способны во многом обеспечить качественное функционирование системы управления рисками при разработке и реализации государственных программ и политики как на уровне проработки отдельного решения, так и при реализации масштабных многоотраслевых и долгосрочных проектов.

При оценке мировых (внешних) и национальных (внутренних) рисков необходимо современное понимание социального прогресса и определение индикаторов развития общества. Здесь, кроме экономических показателей необходимо учитывать социальную и экологическую сферы, а также опираться на субъективные показатели удовлетворенностью жизнью и комфортностью проживания на данной территории. В соответствии с этим подходом необходимо внесение изменений в государственную политику и систему оценки рисков для населения, что возможно реализовать именно на основе ИКТ как формы коммуникации власти и общества.

С точки зрения теории государственного управления, можно представить систему управления рисками как совокупность инструментов и методов идентификации видов риска в деятельности органов государственной власти, оценку частоты, уровня и характера потенциальной угрозы, учета результатов оценки при принятии государственных решений, а также механизм разработки и принятия решений в рискованных ситуациях органами государственной власти и управления.

Как отмечает, В.В. Лобанов, «в современной практике при осуществлении крупных проектов обычно разрабатывают матрицу оценки рисков (risk-assessment matrix), что повышает надежность управления и результативность работы» [5]. Такая матрица включает минимально следующие разделы:

- вид риска,
- источники риска,

- вероятность риска,
- потенциальный ущерб и издержки рисков,
- меры по минимизации рисков.

Требования по повышению эффективности и результативности принимаемых государственных решений вынуждают разрабатывать модели принятия решений, направленных на снижение неопределенности, так как риск всегда связан с деятельностью в условиях неопределенности. Чем выше степень неопределенности, тем выше риски. Важно учитывать, что неопределенность — объективное состояние любого развивающегося (изменяющегося) объекта или процесса, когда на него оказывают (могут оказать) влияние различные множественные факторы, которые зачастую сложно не только оценить, но и даже вывить и идентифицировать.

Однако, существует инструментарий, позволяющий при принятии решений, при разработке государственной политики в условиях неопределенности, снизить риски, а также минимизировать потенциальный ущерб, в случае наступления негативного события. Наиболее распространенные инструменты:

- ситуационный анализ (когда анализируется наихудший сценарий вероятного развития событий, «идеальный шторм»),
- анализ по технике «что-если»,
- разработка альтернативных вариантов (анализ нескольких вариантов развития событий и разработка соответствующих планов действий),
- анализ по минимальной прибыльности (расчет критических параметров реализации).

В целом, можно сказать, что при разработке государственной политики и принятии решений в органах государственной власти основной задачей системы управления рисками является снижение неопределенности во внутренней и внешней среде. А основными объектами анализа выступают: изменения в объектах и процессах, прогноз будущих изменений во внешней и внутренней среде, в состоянии объекта или процесса, а также возможность выбора (действий, решений) у субъекта управления.

Таким образом, представляется необходимым выстраивать систему управле-

ния рисками в органах государственной власти в двух взаимосвязанных направлениях: предупреждение угроз (принятие мер по предотвращению негативных событий) и управление в рискованных ситуациях (антикризисное управление по факту наступления негативного события). Сам же механизм управления рисками требует, во-первых, анализа и оценки рисков, а, во-вторых, реализации непосредственного управления рисками (контроля и мониторинга рисков). Снова отметим, что без опоры на современные информационные технологии возможности государственного риск-менеджмента весьма ограничены как при анализе рисков, так и при управлении в условиях неопределенности.

Этап выявления, анализа и оценки рисков является базовым как для проектной деятельности и перспективной разработки планов и программ, проектов решений, так и для успешного антикризисного управления. Анализ рисков позволяет определить критические области риска и узкие места государственной программы или политики, описать и оценить негативные последствия, идентифицировать источники рисков и области их потенциального воздействия, таким образом, чтобы в дальнейшем была возможность обоснованно расставлять приоритеты при разработке мероприятий по снижению рисков и принимать эффективные антикризисные решения.

Обобщая рекомендации практиков и исследователей риск-менеджмента для целей государственного управления, можем привести последовательность вопросов, которые рассматриваются на этапе анализа рисков и планирования политики, разработки государственно-управленческого решения, программы:

- область и вид риска, его характер и содержание,
- масштаб, уровень, частота риска, его вероятность,
- возможные потери, ущерб и негативные последствия,
- стратегия управления риском,
- оценка рисков при альтернативных вариантах решения,
- определение вариантов с наименьшими рисками,
- выбор оптимального решения.

Учитывая специфику процессов управления, анализ и оценка рисков осуществляются на каждом из этапов реализуемых государственных проектов: 1) принятие решения о разработке проекта (программы, политики), 2) этап разработки проекта, планирование мероприятий программы, 3) этап реализации проекта (программы, решения). Начиная с этапа замысла, в самом начале проектной стадии проводится ситуационный анализ по самой простой схеме «что-если», который позволяет рассчитать проектные риски и разработать меры реагирования.

Когда базовая задача идентификации рисков выполнена, можно сформировать защитный механизм и систему предупредительных мер, снижающих степень рисков и уровень неопределенности принятия государственных решений — систему управления рисками. Решение этой задачи позволяет не только повышать эффективность государственных решений, своевременно предупреждать и ликвидировать негативные ситуации, но и минимизировать последствия наступивших негативных событий.

Основные задачи, которые стоят перед системой управления рисками в органах государственной власти и управления, можно сформулировать следующим образом: (1) выявление сигналов, которые говорят о вероятном отклонении от целей и намеченных государственных планов и программ, (2) оценка рисков (вероятность и степень влияния, в первую очередь), (3) проведение мероприятий упреждающего характера.

Рассмотрим, какое место сегодня занимают ИКТ в системе государственной власти России и попытаемся оценить потенциал их применения в управлении рисками.

Последовательное развитие ИКТ в органах государственной власти и управления России стало ресурсом и базой для дальнейшей качественной модернизации государственного управления и повышения качества и эффективности принимаемых государственно-управленческих решений. Интернет-коммуникации, как одни из самых распространенных ИКТ, становятся востребованной формой коммуникации, ведущей к возникновению принципиально новых ка-

налов и способов коммуникационного взаимодействия между индивидами, институтами и властью, а значит, обеспечивают возможность снижения уровня неопределенности среды, в которой принимаются государственно-управленческие решения.

Интернет демонстрирует многослойную активность, основными акторами которой выступают молодые пользователи. По словам нобелевского лауреата Элионор Остром виртуальное пространство может быть классифицировано, как «ресурс общего пула», исключение из которого представляется делом трудным, а использование одной стороной может давать какое-то возмещение другим сторонам. Правительство не является единичным решением проблем такого ресурса общего пула. Остром показывает, что «самоорганизация общества возможна при определенных обстоятельствах» [7].

Чаще всего в качестве одного из рисков реализации государственной программы и политики выделяют общественный протест и недовольство проводимыми государственными решениями. Однако, в практике некоторых властных субъектов мы находим решения на основе ИКТ, направленные на снижение подобных рисков во взаимодействии власть-общество. Интересные результаты дает московский проект «Активный гражданин» (АГ). Потенциал АГ высок, и в перспективе проект может эволюционировать в сторону успешного со-управления на принципах Wiki («Активный гражданин 2.0»).

Уже сегодня прикладной характер АГ проявляется в со-управлении и со-участии в вопросах городской политики. Такая информационная открытость увеличивает легитимность городских властей, а, значит, снижает степень рисков гражданских протестов. Совместная работа в Сети — действенный механизм выработки консолидированных решений в области политического управления.

Пользователи АГ 2.0. смогут не только почувствовать в форме электронных референдумов, но и сами активно формировать процесс, и, как следствие, чувствовать причастность конкретному делу. Совместная работа виртуальных сообществ позволяет изменить бюрократические принципы существующих

государственных институтов и создать новые механизмы решения задач, учитывающие большое количество параметров и запросов от каждого «пользователя» — горожанина.

Согласно данным Internet World Stats, к 2015 г. мировая численность интернет-пользователей составила 3,1 млрд. чел., что соответствует 42,4% проникновения среди мирового населения. Количество членов социальной сети Facebook превышает население самой густонаселённой страны мира. Ежеминутно в Сети отправляется 250 млн. электронных писем, загружается 300 ч. видео на YouTube, а в Instagram пользователи нажимают кнопку «Like» более 1.7 млн. раз.

По состоянию на август 2015 г. годовая аудитория Интернета в России составляет 87,5 млн. чел. или 61,4% проникновения, что в свою очередь, составляет 12,6% от общего количества пользователей Сети в Европе.

Численность интернет-пользователей летом 2015 г. в разрезе суточной, недельной и месячной аудиторией выглядит следующим образом: 53%, 63% и 66% соответственно [2]. Как видно, разница показателей не столь значительна; кроме того, наблюдается положительная динамика в сторону более интенсивного использования интернет-услуг. Доля «столичных» пользователей от общей аудитории Интернета в России по-прежнему находится на лидирующих позициях. 10% всех интернет-пользователей нашей страны — это москвичи, что свидетельствует о высокой активности горожан. Приобщение горожан к вопросам управления при происходящем демократическом регрессе — дисбаланс системы управления. Очень скоро надо будет определяться, идём ли мы по пути good governance или встаём на колею старых политико-коммуникационных проблем (path-dependence problem).

Между тем, новые способы коммуникации с гражданами позволяют государственным органам точнее диагностировать ситуацию и находить оперативные способы разрешения проблем в случаях, когда управленческая иерархия не демонстрирует эффективности [4].

Решению этих проблем призваны содействовать программы электронных референдумов, как инструменты реа-

лизации свободного доступа к участию в вопросах городского управления. Отметим, что практика создания площадок обсуждения гражданских инициатив для России не нова. В частности, с 2012 г. функционирует интернет-ресурс «Российская общественная инициатива» (РОИ). Интернет-ресурс создан во исполнение указа Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года № 183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива». Основными целями РОИ значатся: развитие и укрепление гражданского общества, защита прав человека и гражданина, участие граждан в управлении делами государства. Инициативы, набравшие сто тысяч голосов на федеральном уровне или не менее 5% от численности зарегистрированного населения на региональном и муниципальном уровне, рассматриваются экспертными группами, наделёнными правом рекомендовать их для рассмотрения Госдумой.

Однако, данный портал вряд ли можно назвать полноценной краудсорсинговой структурой.

Как известно, в России в 2011 г. началась реализация государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)». Одним из критериев её успешного выполнения, в числе прочих, является улучшение рейтинга страны по некоторым международным индексам, включая: ICT Development Index (IDI) — индекс развитости информационных технологий, Network Readiness Index (NRI) — индекс готовности к сетевому обществу, e-Government Index (e-Gov) — индекс развития электронного правительства. По оценкам за 2014 г. положение России здесь следующее:

- по индексу IDI — 42-е место из 166 стран;
- по индексу NRI — 41-е место из 143 стран (данные за 2015 г.);
- по индексу e-Gov — 27-е место из 193 стран.

В ходе успешной реализации государственной программы «Информационное общество 2011–2020 годы» показатели России по данным индексам должны быть следующими: по индексу IDI

войти в ТОП-10 стран, по индексу NRI войти в ТОП-20 стран, по индексу e-Gov войти в ТОП-20 стран.

По общим показателям развития информационных технологий ведущих рейтинговых агентств Россия показывает положительную динамику и располагается на достаточно высоких позициях. В ситуации постоянно меняющегося медиаландшафта это особенно важно, поскольку современная политическая система строится на управлении информацией и коммуникационными потоками. Это приводит к тому, что взаимодействие власти с реальными гражданами происходит, в основном, в виртуальном мире. Особая популярность такой формы связана с тем, что контакт происходит на горизонтальном уровне коммуникации с усилением субъект-субъектного взаимодействия акторов. Более того, в нынешних условиях особую важность приобретает «ответ» реципиента на полученную информацию, но этот «ответ» не всегда отождествляется с осмысленной обратной связью между коммуникантами. К примеру, под влиянием коммуникации может измениться отношение индивида к власти, его ориентиры, мнения, а также электоральное поведение.

Соглашаясь с политологом В.И. Буренко отметим, что эффективность властвования оценивается в сохранении порядка, безопасности людей, соблюдении прав и свобод человека, способности государства пресекать посягательства на эти базовые ценности, переводить решения тех или иных проблем из сферы отношений господства-подчинения в сферу правовой и административной регуляции.

Следовательно, суть политики концентрируется в отношении «доверие-власть-ответственность». Там, где эта связь не сложилась или разрывается, там нет политики. Там — властвование. Именно связь «доверие-власть-ответственность» характеризует демократию. Здесь власть вырастает из доверия, а носители власти ответственны перед обществом. «В демократиях политика и власть как различные принципы взаимодействий оказываются взаимообусловленными» [1]. Ведь в достижении баланса между властью и легитимностью заключена суть управления государством [3].

В условиях глобального падения доверия к институтам власти спрос на легитимную городскую власть особенно высок. Согласно исследованию, проведенному Edelman Trust Barometr, общий уровень доверия к институтам власти в мире в 2014 г. — 54%, в России этот показатель составляет 37%.

Глобальная демократическая рецессия, фиксируемая на всех уровнях власти, приводит к поиску путей трансформации всей демократической системы, её совершенствования в информационном обществе. Несомненно, мощным инструментом в современных политических условиях становятся электронные средства коммуникации. Конфигурация новой демократической системы пока окончательно не определена, но отдельные исследователи дают дефиниции, отражающие её суть. В качестве примера можно назвать определение Дж. Кина — «мониторинговая демократия». Эти процессы влекут за собой изменение центра тяжести государственного управления, расширяющего границы участия гражданского общества в управленческом процессе [6].

Именно поэтому, ИКТ, независимо от того, сколь они радикальны, нуждаются в консолидации усилий и в постепенной адаптации к вопросам, формирующим устойчивый тренд в течении определенного периода времени. Как показывает практика, общество не в состоянии решать самые насущные проблемы в одиночку, но и государство не в состоянии их решать без общества. Наиболее ярко это проявляется на уровне города, т.к. здесь легче увидеть эффекты принимаемых властью решений, а вопросы городского хозяйства более понятны и не вызывают ощущения отдаленности проблемы у граждан.

Совместная работа властей и горожан — это необходимый элемент демократического соучастия. Граждане обладают знаниями во всех областях: от медицины до компьютерных технологий, поэтому они способны реально решать проблемы совместно с властями. При этом, органы государственной власти и управления могут получать не только (и не столько) экспертную информацию, сколько картину восприятия действия властей, что, в свою очередь, позволяет уже

на этапе проектирования, до принятия решения, снимать наиболее острые вопросы и заранее подготовиться к возможным негативным реакциям со стороны гражданского общества.

Путь к выстраиванию полноценной системы управления рисками на государственном уровне наверняка окажется долгим и непрямым, но значительного прогресса не достичь, если акторы гражданского общества будут исключены из серьезного политического диалога. Это требует спокойствия и выработки долгосрочных дорожных карт в сфере информационно-коммуникационных тенденций.

Программа АГ — один из вариантов применения ИКТ в деятельности органов власти по снижению внутренних рисков управления, однако, потенциал ИКТ, как инструмента повышения эффективности и снижения рисков государственного управления как во внутренней, так и во внешней среде, гораздо шире.

Коммуникации в Интернете охватывают все многообразие общественных взаимодействий в виртуальной сфере, выступая не только источником информации, но и специфической активной коммуникацией, которая может иметь серьезное продолжение в реальном мире, как позитивного (повышение информированности общества, качества государственных услуг), так и негативного характера (использование социальных сетей в организации акций протеста, манифестаций, вербовки террористов).

В настоящее время, однако, можно отметить, что российская практика по внедрению системы управления рисками недостаточно развита. В разной степени элементы системы управления рисками (риск-менеджмента) активно используют на практике Правительство Москвы, МЧС и ряд других субъектов власти, но, эта работа не является системной, слабо подкреплена методически и применяется нерегулярно. Можно отметить, что более всего этот аспект деятельности развит в области государственного программирования. Существует методология, разработанная Минэкономразвития, а на одном из семинаров Минпромторга России в конце 2014 г. были предложены вполне конкретные рекомендации по оценке

рисков при разработке государственных программ:

во-первых, анализ рисков реализации подпрограммы и описание мер управления рисками реализации подпрограммы, который предусматривает:

- идентификацию факторов риска по источникам возникновения и характеру влияния на ход и результаты реализации подпрограммы,
- качественную и количественную оценку факторов рисков,
- обоснование предложений по мерам управления рисками реализации подпрограммы;

во-вторых, в составе обоснования предложений по мерам управления рисками реализации подпрограммы предлагается приводить:

- меры правового регулирования, направленные на минимизацию негативного влияния рисков (внешних факторов),
- мероприятия подпрограмм, направленные на управление рисками, их своевременное выявление и минимизацию,
- мероприятия по управлению реализацией подпрограммы, направленные на своевременное обнаружение, мониторинг и оценку влияния рисков и внешних факторов, а также разработку и реализацию мер по минимизации их негативного влияния на реализацию государственной программы.

Эти рекомендательные методические наработки пока только начинают восприниматься госслужащими на региональном уровне, однако, уже есть положительный опыт внедрения элементов риск-менеджмента как на уровне федеральных целевых программ, так и на региональном уровне, и в муниципальных образованиях при разработке муниципальных программ.

Если оценивать существующую методологическую проработку вопроса, то с 2014 года вступили в силу рекомендации Минэкономразвития по разработке государственных программ [8], которые предусматривают оценку и анализ рисков реализации программы, правда, пока в составе дополнительных необязательных материалов разработчика программы. На уровне субъектов Российской Федерации и отдельных муниципальных образований приняты ре-

гламенты разработки государственных и муниципальных программ, которые формально включают в себя рекомендации Минэкономразвития, однако, практика их реального применения пока не сложилась и носит эпизодический характер.

Научные исследования по заявленной теме до настоящего момента не проводились. Хотя опора на науку при внедрении новой функции — управление рисками — в систему государственного управления необходима, так как следствиями неумелого использования риск-менеджмента могут стать подорожание государственных программ и снижение доверия к органам государственной власти со стороны общества, которые в современных российских реалиях могут обойтись еще дороже. Обоснованная и продуманная система управления рисками, опирающаяся на современные ИКТ и прочную научно-методологическую базу, способна обеспечить более эффективное и ориентированное на результат осуществление государственно-управленческой деятельности. При этом, принципиально важно учитывать, как при внедрении системы управления рисками в практику, так и при подготовке кадров государственной службы, что риск-менеджмент не является самоцелью, а является обеспечивающей подсистемой для реализации основного процесса принятия решений в органах государственного управления.

Перед российским научным сообществом стоит проблема методологической поддержки планомерного внедрения системы управления рисками в органы публичной власти, в связи с этим, прежде всего, необходимо решить следующие задачи:

1. Активизировать исследовательскую активность по изучению зарубежного опыта внедрения риск-менеджмента в государственном управлении. Авторы полагают, что в развитых странах ИКТ прошли стадию институционализации в политическом процессе, и сегодня наблюдается вторая волна внедрения ИКТ на основе технологий Web 2.0 и Web 3.0. Институционализация ИКТ характеризуется практикой их активного использования как государством, так и гражданским обществом.

2. Проанализировать приемлемость методов, применяемых в частном секторе по управлению рисками и антикризисному управлению.

3. Проводить мониторинг и оценку практики внедрения элементов риск-менеджмента в практику российских органов власти. Особое внимание в настоящее время может быть здесь уделено политике: прикладной характер сетевых коммуникаций проявляется в со-управлении и со-участии в вопросах государственной политики.

4. Инициировать научную дискуссию по методологии управления рисками в органах власти, рассматривая ИКТ как базовые для внедрения и развития системы управления рисками в государственном управлении. Важно сделать акцент на представлении и изучении системы управления рисками в современном государстве как «гибридном институте», функционирующим как в реальном мире, так и в виртуальном, опираясь на современный уровень развития ИКТ.

5. Разработать проекты стандартов и методических рекомендаций по внедрению системы управления рисками в государственном управлении, основанные на существующих международных стандартах и лучших практиках государственного управления в России и в мире, для внесения на рассмотрение в органы государственного управления.

Кроме того, отметим, что оценка потенциала ИКТ в одной из функций государственного управления (риск-менеджмент) открывает новое направления в развитии теории good governance, позволяя на основе предлагаемой методики анализа потенциала ИКТ проводить научные исследования и других технологий (социальных, коммерческих и т.п.) на предмет их возможного внедрения в практику государственного управления.

На текущий момент от научной школы зависит подготовка кадров для государственной службы, владеющих основами риск-менеджмента и понимающих его особенности для государственного управления, которые заключаются в том, что государственные решения, программы и политика распространяются на целый спектр организаций и программ, могут затрагивать все общество в целом, поэтому возникает необходимость ин-

тегрированного подхода к управлению рисками в органах публичной власти, который предусматривает кросс-организационный уровень и мультисекторный подход, который позволит объединить все системы и организации, ответственные как за постановку целей, так и за реализацию государственных проектов. Задача усложняется наличием системного риска, который формируется вследствие того, что риски реализации государственной политики (программы, решения) возникают на разных институциональных уровнях.

Научное изучение потенциала информационно-коммуникационных технологий в области анализа и оценки рисков в государственном управлении позволит начать планомерную работу по выстраиванию и развитию эффективной системы управления рисками при принятии государственных решений, существенно повысит качество проектов государственных и муниципальных программ и процесса их реализации.

Риск-менеджмент — новая функция государственного управления, активное освоение которой позволит существенно усилить позиции государства как на национальном уровне, так и на международной арене, а выработка научной основы для внедрения системы управления рисками на основе информационно-коммуникационных технологий сокращает сроки и повышает эффективность государственного риск-менеджмента.

Современное общество находится на этапе активного внедрения и применения информационно-коммуникационных технологий в государственном и муниципальном управлении, т.к. появилась возможность осуществлять публичное управление практически в реальном времени, так как существенно сократились потери и время передачи информации от общества к власти, что требует выработки механизмов оперативного принятия эффективных решений с использованием ИКТ.

Внедрение системы управления рисками — неизбежный этап развития современной системы государственного управления, это направление модернизации и повышения эффективности работы всей системы государственного администрирования, так как интегриро-

ванный риск-менеджмент — непрерывный, проактивный и систематический процесс, охватывающий всю систему публичной власти. Развитие системы управления рисками в органах государственного управления на основе информационно-коммуникационных технологий позволит использовать преимущества интегрированного риск-менеджмента для достижения целей государственных органов власти во всех сферах и на всех уровнях управления.

### Литература

1. Буренко В. И. Власть и политика: анализ понятий в контексте социального управления. В сб. Научные труды Московской академии экономики и права: Выпуск № 13. М.: МАЭП, 2005.
2. Бюллетень «Интернет в России». Выпуск 50. Лето 2015 г. // Сайт ФОМ. Доступ: <http://fom.ru/> (проверено 25.11.2015)
3. Гришин О. Е. Технологический подход в российской политической науке: сущность, становление, проблемы // PolitBook. 2013. № 4. С. 75–84.
4. Евстифеев Р. В. Политико-административные преобразования в контексте глобальных вызовов: отечественный и зарубежный опыт, проблемы и тенденции развития: дис.д.полит.н. Москва, 2011.
5. Лобанов В. В. Основы государственной политики. Учебное пособие. ГУУ. М. 2009.
6. Милаева О. В., Сиушкин А. Е. «Открытое правительство»: способ демократизации информационно-коммуникационного пространства? // Наука. Общество. Государство. № 1 (5). 2014.
7. Най С. Дж. Будущее власти. М.: АСТ, 2014.
8. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации».

### References

1. Burenko V. I. Vlast' i politika: analiz ponjatij v kontekste social'nogo upravljenija. V sb. Nauchnye trudy Moskovskoj akademii jekonomiki i prava: Vypusk № 13. M.: MAJeP, 2005.
2. Bjulleten' «Internet v Rossii». Vypusk 50. Leto 2015 g. // Sajt FOM. Dostup: <http://fom.ru/> (provereno 25.11.2015)
3. Grishin O. E. Tehnologicheskij podhod v rossijskoj politicheskoj nauke: sushhnost', stanovlenie, problemy // PolitBook. 2013. № 4. S. 75–84.
4. Evstifeev R. V. Politiko-administrativnye preobrazovanija v kontekste global'nyh vyzovov: otechestvennyj i zarubezhnyj opyt, problemy i tendencii razvitija: dis.d.polit.n. Moskva, 2011.
5. Lobanov V. V. Osnovy gosudarstvennoj politiki. Uchebnoe posobie. GUU. M. 2009.
6. Milaeva O. V., Siushkin A. E. «Otkrytoe pravitel'stvo»: sposob demokratizacii informacionno-kommunikacionnogo prostranstva? // Nauka. Obshhestvo. Gosudarstvo. № 1 (5). 2014.
7. Naj S. Dzh. Budushhee vlasti. M.: AST, 2014.
8. Prikaz Ministerstva jekonomicheskogo razvitija RF ot 20 nojabrja 2013 g. № 690 «Ob utverzhenii Metodicheskikh ukazanij po razrabotke i realizacii gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii».

## Управление коммуникациями как фактор операционного менеджмента

### Communications Management as a factor Operations Management



Чемоданова Ольга Николаевна,  
к.э.н., доцент, доцент кафедры «Общий менеджмент» ФГОБУ ВО «Финансовый университет При Правительстве Российской Федерации»,  
г. Москва, Российская Федерация,  
E-mail: olganikol-ch@yandex.ru  
8-916-613-41-77

Chemodanova Olga N.,  
Ph.D, Associate Professor, Department «General Management» Federal State-Funded Educational Institution of Higher Education «Financial University under The Government of the Russian Federation» (Financial University)

**Аннотация:** в данной статье рассмотрена сущность управления коммуникациями как фактора операционного менеджмента, где направлением исследования являются организационные коммуникации в процессе производства и реализации товаров и услуг. Управление коммуникациями в рамках операционного менеджмента объединяет управление комплексом организационных коммуникаций таких как PR (Public Relations — связи с общественностью); GR (Government Relations — связи с государственными органами и правительством); CRM (Customers Relationship Management — связи с клиентами и потребителями); MR (Media Relations — связи со средствами массовой информации); IR (Investors Relations — связи с инвесторами); SR (Social Relations — социальные коммуникации или корпоративная социальная ответственность); ICR (Internal Corporate Relations — внутриорганизационные коммуникации). Совершенствование системы управления коммуникациями в рамках операционного менеджмента должно стать одним из приоритетных направлений деятельности современной организации.

**Ключевые слова:** управление коммуникациями, операционный менеджмент, организационные бизнес-процессы, микроокружение организации, макроокружение организации.

**Abstract:** this article describes the essence of communications management as a factor in the operational management, where the direction of the study is organizational communication in the production and goods and services realizing.

Communications Management within Operations Management integrates management of complex organizational communications: PR (Public Relations - public relations); GR (Government Relations - communication with state bodies and government); CRM (Customers Relationship Management - communication with clients and customers); MR (Media Relations - communication with the media); IR (Investors Relations - Investor Relations); SR (Social Relations - social communications, or corporate social responsibility); ICR (Internal Corporate Relations - intra-communication).

Improving the management of communications within the operational management should be one of the priorities of the modern organization.

**Key words:** communication management, operations management, organization of the business — processes, microenvironment of organization, macro environment of organization.

В современной организации за счет большого количества потоков информации постоянно возрастает роль коммуникаций.

Существует множество определений понятия «коммуникация». «Коммуникация» происходит от латинского названия «communicatio», которое означает «общее» или «разделяемое всеми»<sup>1</sup>. Одно из них - это процесс обмена информацией, идеями, знаниями между двумя и более людьми.

Коммуникации можно рассматривать как совокупность внутриорганизационных коммуникаций, так и коммуникаций организации с ее внешней средой – микро- и макроокружением.

Внутриорганизационные коммуникации – это система коммуникаций внутри самой организации и на различных ее уровнях. Существуют коммуникации между конкретной организацией и ее внешней средой. [2]

Организационные коммуникации составляют базовый компонент всех коммуникационных процессов, происходящих в организации.

Потребности в коммуникациях испытывает организация и по отношению к внешней среде, ее ближнему и дальнему окружению. В современных условиях внешняя среда несет в себе степень неопределенности и постоянно меняется под воздействием различных факторов, и поэтому для эффективного функционирования любая современная организация должна постоянно отслеживать все эти изменения путем эффективных коммуникаций с элементами внешнего окружения.

Известно, что многие управленческие процессы, такие как: управление развитием компании, управление изменениями, управление трудовыми и финансовыми ресурсами, управление рисками и конфликтами в организации занимают достаточно много времени в работе современного руководителя и требуют высокого профессионально уровня подготовки. Подобно управлению внутриорганизационными бизнес-процессами выступает операционный менеджмент как область с

четко выраженными управленческими функциями.

Операционный менеджмент действует в рамках управленческой системы, которая использует «входящие» ресурсы организации: сырье, материалы, комплектующие, полуфабрикаты и т.д. путем преобразования в готовую продукцию или услугу на «выходе». Операционный менеджмент как деятельность по управлению операционной системой и бизнес-процессами напрямую зависит от эффективности коммуникаций организации с внешней средой. Именно поэтому совершенствование системы коммуникаций для операционного менеджмента должно стать одним из приоритетных направлений деятельности.

Например, в любом образовательном учреждении высшего образования входящие элементы – выпускники школ, при помощи ресурсов – профессорско-преподавательского персонала, рабочих программ и т.д. через преобразующую функцию – передача знаний и навыков на «выходе» становятся – квалифицированными специалистами.

Очевидно, что внутриорганизационные бизнес-процессы операционного менеджмента непосредственно взаимодействуют со всеми компонентами внешней и внутренней среды организации, поэтому в настоящее время возрастает роль организационных коммуникаций для эффективного развития и функционирования современной компании.

Именно на данном этапе мы и отдаем первостепенную роль операционному менеджменту как фактору обмена информацией между сотрудниками компании в процессе непосредственного производства товаров и услуг. Коммуникации в системе операционного менеджмента развиваются и совершенствуются за счет развития информационных технологий. Этот фактор помогает расширить зону возможностей менеджера низшего звена при реализации функций управления и способствовать принятию эффективных управленческих решений в процессе производства.

Процесс использования современных информационных технологий и электронных средств коммуникаций становится одним из важнейших условий для деятельности организации в услови-

<sup>1</sup> См.: Виханский О. С. Менеджмент: Учебник / О. С. Виханский, А. С. Наумов. 4 изд., перераб. и доп. М.: Экономика, 2008, 420.

ях конкуренции. Электронные средства коммуникации на этапе операционного менеджмента должны стимулировать творческий потенциал работников, повышать производительность труда, а также приводить к эффективной работе организации и получению прибыли.

Использование Интернет-ресурса оказывает эффективное влияние на процесс управления на уровне операционного менеджмента для ускорения процесса принятия решения и многократного увеличения деловых связей и коммуникаций, а также способствует привлечению большего количества новых клиентов и потребителей.

Так как каждая компания в настоящее время имеет возможность использовать свой сайт в сети Интернет, то этот факт открывает новые возможности по развитию новых направлений деятельности и способствует развитию эффективных двусторонних коммуникаций.

В настоящее время корпоративные сайты открывают новые перспективы в деятельности организации:

- мониторинг статистики посещений сайта;
- создание имиджа конкретной организации;
- создание и хранение баз данных поставщиков, потребителей, заказчиков;
- осуществление электронных платежей при продаже продукции или услуги компании;
- создание эффективных электронных коммуникаций и обратной связи с внешним окружением организации, что значительно повышает оперативность принятия решений. [7]

Все эти факторы дают организации возможность практически полностью заменить традиционную бумажную документацию, что значительно сократит время на принятие решений в процессе производства.

Ситуация на современных

рынках может стремительно меняться в течение короткого промежутка времени. Это требует быстрой реакции в процессе принятия управленческих решений и выработки инновационных подходов к управлению организацией. Использование этих возможностей способствует эффективному управлению организацией и всем комплексом организационных коммуникаций.

Управление комплексом организационных коммуникаций включает в себя:

- связи с общественностью — PR (Public Relations);
- связи с государственными органами и правительством — GR (Government Relations);
- связи с клиентами и потребителями — CRM (Customers Relationship Management);
- связи со средствами массовой информации — MR (Media Relations);
- связи с инвесторами — IR (Investors Relations);
- социальные коммуникации или корпоративная социальная ответственность — SR (Social Relations);
- внутриорганизационные коммуникации — ICR (Internal Corporate Relations).

Все виды организационных коммуникаций, являясь отдельным структурным компонентом, находятся в неразрывной связи друг с другом и повышают деловую репутацию и имидж организации в глазах общественности, а также ее инвестиционную привлекательность (см. рис.1).



Рис.1. Комплекс организационных коммуникаций

Системный подход, применяемый при решении управленческих задач на любом уровне управления, в том числе и при решении производственных задач, предполагает использовать информационные коммуникационные технологии, которые способствуют повышению эффективности коммуникационного процесса.

Дальнейшее развитие стратегического и оперативного управления будет происходить за счет электронного обмена информацией и создания деловых коммуникаций. Такое состояние дел существует во всех современных организациях, помогая быстро и при использовании текущего контроля решать многие вопросы оперативного управления. [8]

Подводя итоги, можно сделать следующие выводы, что управление коммуникациями в контексте операционного менеджмента — это теоретическая и практическая концепция управления организационными коммуникациями внутри организации, а также между организацией и ее внешней средой, которая направлена на создание оптимально эффективных коммуникационных процессов на всех уровнях управления, а также на формирование имиджа организации и конкурентоспособности производимой продукции.

Достигнув высокого уровня коммуникаций, в том числе в системе операционного менеджмента, компания может своевременно реагировать на изменение ситуации на рынке и дифференцированно подходить к выпуску новой продукции, а также совершенствовать технологию предоставления новых услуг. Поставленные цели могут быть достигнуты благодаря ответственности менеджеров-руководителей при решении операционных управленческих задач, тогда успех компании будет гарантирован, что в значительной мере будет способствовать эффективной деятельности современной организации.

#### Список использованной литературы

1. Виханский О.С. Менеджмент: Учебник / О.С. Виханский, А.С. Наумов – 4 изд., переработанное и дополненное — М.: Экономистъ, 2011.
2. Мескон М.Х. Основы менеджмента: Пер. с англ. / М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури — / 3-е изд. — М.: Вильямс, 2012.
3. Мезина Т.В. Современные аспекты инновационного менеджмента // Управление: традиции и инновации: Сборник научных статей. – Выпуск №2. Часть 1. – М.: Изд. «Спутник+», 2012, с.27-34.
4. Орлова Т.М. / Коммуникационный менеджмент в управлении экономическими системами: автореферат диссертации, Рос. Академия госслужбы при Президенте РФ, 2002.
5. Саблина С.А. / Коммуникация и общественные связи: западные теории, методология, практика: Учебное пособие – М.: Вариант, 2009.
6. Федотова М.Г. / Коммуникационный менеджмент: учебное пособие. – Омск: издательство ОмГТУ, 2006, 76с.
7. Чемоданова О.Н. Совершенствование управления коммуникационными процессами с использованием инновационных технологий в современных организациях. //М.: Вестник Финансового Университета// №6(66), 2011, с.21-26.
8. Чемоданова О.Н. Коммуникационный менеджмент как фактор повышения эффективности современной организации // М.: Управленческие науки // №2(7), 2013, с.58-62.

#### References

1. Vikhansky OS Management: Textbook / O. S.J, A. S. Naumov - 4 ed. revised and enlarged — M.: Economist, 2011.
2. Meskon MH Fundamentals of management: TRANS. angl. / M. Mescon, M. albert, F. Hedouri — / 3-e lzd. — M.: Williams, 2012.
3. Mezina T. V. Modern aspects of innovative management // Management: traditions and innovations: Collection of scientific articles. – Issue №2. Part1. – M.: Publishing House. «Sputnik+», 2012, pp. 27-34.
4. Orlova T. M. / communication management in the management of economic systems: thesis abstract, ROS. Civil service Academy under the President of the Russian Federation, 2002.
5. Sablin S. A. / Communication and public relations: Western theories, methodology, practice: the textbook – M.: Variant, 2009.
6. Fedotov M. G. / communication management: textbook. – Omsk: publishing house Omstu, 2006, 76c.
7. Chemodanov O. N. Improving the management of communication processes with the use of innovative technologies in modern organizations. //M.: Bulletin of the Financial University// №6(66), 2011, p. 21-26.
8. Chemodanov O. N. Communication management as a factor of increasing the efficiency of modern organizations // M.: Management science // №2(7), 2013, p. 58-62.

## Анализ рисков и оценка эффективности внутреннего контроля дистанционного образовательного процесса

Risk analysis and evaluation of the effectiveness of internal control for distance education



Вяткина Екатерина Олеговна  
Заместитель начальника отдела  
открытого образования Института  
заочного и открытого образования  
ФГОБУ ВО «Финансовый университет  
при Правительстве Российской  
Федерации»  
+7-916-742-78-78  
Evyatkina@yandex.ru

Ekaterina Vyatkina O. Deputy chief  
Department of open education the  
Institute of distance and open education  
DEPARTMENT OF «Financial University  
under the Government of the Russian  
Federation»  
+7-916-742-78-78  
Evyatkina@yandex.ru

**Аннотация:** в статье автор обозначил свою точку зрения и обосновал необходимость проведения анализа рисков, возникающих при организации дистанционного образовательного процесса и предложил критерии для определения эффективности внутреннего контроля дистанционного образовательного процесса, выступающим инструментом для минимизации рисков.

**Ключевые слова:** внутренний контроль, риски, критерии эффективности.

**Abstract:** in the article the author has outlined his viewpoint and explained the need to analyse the risks arising from the organization of remote educational process and suggested criteria for determining the effectiveness of internal control of remote educational process acting as a tool to minimize the risks.

**Keywords:** internal control, risks, performance criteria.

В настоящее время в системе дистанционного образования внутренний контроль приобретает ключевое значение, от которого напрямую зависит качество образовательного процесса. Это происходит в первую очередь из-за сложной структуры дистанционного обучения, в которой человек и информационные технологии должны работать в непрерывном режиме, и от соблюдения функциональных требований напрямую зависит результат предоставления качественного образования.

Организацию внутреннего контроля дистанционного образовательного процесса целесообразно осуществлять с использованием риск-ориентированного подхода, при котором происходит тесная интеграция контролирующей системы с процессами риск-менеджмента в организации. При этом руководство органи-

зации и его сотрудники сосредотачивают свои усилия на построении и совершенствовании внутреннего контроля, прежде всего, в тех сферах деятельности, в которых имеется наиболее высокий уровень рисков.

Как показывают исследования, важным аспектом при осуществлении анализа внутреннего контроля дистанционного образовательного процесса является определение рисков, которые могут возникнуть при организации обучения, и определить ответственные структурные подразделения, которые будут выполнять функции риск-менеджмента.

Проанализированные работы и собственный опыт автора в области дистанционного обучения позволил составить таблицу, в которой определены наиболее значимые риски, возникающие при организации образовательного процесса.

Таблица 1 — Риски при организации дистанционного образовательного процесса

Объект риска	Риск	Ответственное структурное подразделение (Риск — менеджмент)
Кадровый состав сотрудников ВУЗа: 1. профессорско-преподавательский состав; 2. приглашенные специалисты; 3. сотрудники структурного подразделения ДО	<ul style="list-style-type: none"> <li>• невозможность донести информацию до студентов через сеть Интернет;</li> <li>• некомпетентность в работе со студентами через сеть Интернет и на занятиях;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• кадровая служба ВУЗа;</li> <li>• кафедры</li> </ul>
Учебные материалы: 1. учебные пособия; 2. дополнительные материалы; 3. справочная литература; 4. презентации	<ul style="list-style-type: none"> <li>• использование старых источников в учебных материалах (не обновленный материал);</li> <li>• основное учебное пособие и дополнительные учебные материалы не соответствуют друг другу;</li> <li>• ссылки на электронные источники отсутствуют</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• содержание и форма представления — Кафедры</li> <li>• размещение в информационном пространстве — структурные подразделения ДО</li> </ul>
Лекционные и семинарские занятия: 1. видеолекции; 2. вебинары;	<ul style="list-style-type: none"> <li>• разрыв связи во время занятий;</li> <li>• обратная связь студент — преподаватель;</li> <li>• невозможность идентификации пользователя</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Содержание видеолекций и вебинаров — Кафедры/Лектор (профессорско-преподавательский состав, приглашенные специалисты)</li> <li>• Организация — Структурное подразделение ДО</li> </ul>
Промежуточный и итоговый контроль: 1. контрольные работы; 2. промежуточный тест; 3. итоговый тест	<ul style="list-style-type: none"> <li>• невозможность идентификации пользователя;</li> <li>• контрольные и итоговые тесты не соответствуют пройденному материалу на занятиях и размещенным учебным материалам;</li> <li>• тесты составлены не компетентно, что лишает возможности пройти корректно тест;</li> <li>• материальная база тестов не обновлена, используются старые источники</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Материалы/тесты — Кафедры</li> <li>• Организация и контроль за выполнением — структурное подразделение ДО</li> <li>• Организация ГИА — структурное подразделение ДО</li> </ul>

Как видно из таблицы, учебные материалы и информация, которую дают на занятиях преподаватели, наиболее подвержены риску. Зачастую это происходит в связи с тем, что разные специалисты разрабатывают учебные материалы и проводят занятия. Как правило, друг с другом материалы они не согласовывают, что влечет за собой в первую очередь неувоенный материал, что лишает смысла любое обучение. Примером могут служить дисциплины, которые читаются одновременно на двух кафедрах, т.е. первую часть читает преподаватель с одной кафедры, а вторую часть с другой. В данной ситуации преподавателям необходимо понимать, какую информацию и базу дал студентам его коллега с другой кафедры, базу каких тестов они будут использовать для промежуточного и итогового контроля.

Важнейшим условием снижения и/или устранения выявленных рисков является создание и разработка корректирующих приемов и мероприятий.

Одним из приемов снижения риска может выступать применение специально разработанной горизонтальной модели дистанционного образовательного процесса. Горизонтальная модель дистанционного образовательного процесса представляет собой наложение учебного плана ВУЗа на горизонтальную линию от момента поступления обучаемых до момента написания выпускной квалификационной работы. Суть предлагаемой модели заключается в четком определении какие дисциплины, когда и кем преподаются обучаемым. Кроме того, в каждой дисциплине прописывается, какие материалы и вопросы рассматриваются, что включает в себя промежуточная и итоговая аттестация. Предлагаемая модель позволяет избежать пересечения и повторения пройденного материала, четко распределить материал, необходимый для усвоения студентами и стандартизировать учебные материалы в электронных каталогах, что, в свою очередь, поможет снижению рисков следующих объектов контроля: учебные материалы, вебинары и видеолекции, контрольные и итоговые тесты.

Горизонтальная модель должна включать в себя отдельные ветви для каждой дисциплины, чтобы помимо распределения информации по всему периоду обучения, можно отдельно посмотреть,

какая информация была дана студентам по каждой дисциплине. Это необходимо для того, чтобы в случае замены преподавателя или привлечения внешнего специалиста, преподаватель мог понять уровень подготовки студентов.

Таким образом, следует отметить, что предлагаемая горизонтальная модель включает в себя наглядное представление применяемых пособий, контрольных и итоговых тестов во время дистанционного образовательного процесса, что в свою очередь позволяет следующему преподавателю понять уровень знаний студентов и дает возможность подготовиться к образовательному процессу базируясь на знаниях, полученных студентами ранее. Представленная модель гарантирует, что материал не будет повторяться и дан в полном объеме. Исходя из этого, следует отметить, что применение указанной модели в дистанционном образовательном процессе снижает риски, которые были раскрыты в таблице 1.

Горизонтальную модель можно представить на примере отдельно взятых дисциплин, которые читаются разными кафедрами и разными преподавателями, но при этом являются логичным продолжением курса, данная модель представлена на рисунке 1.

Горизонтальная модель обучения должна утверждаться заведующими кафедрами перед началом каждого учебного года, в т.ч:

- преподаватели, которые будут вести дисциплины;
- материалы для размещения студентам;
- контрольные и промежуточные тесты.

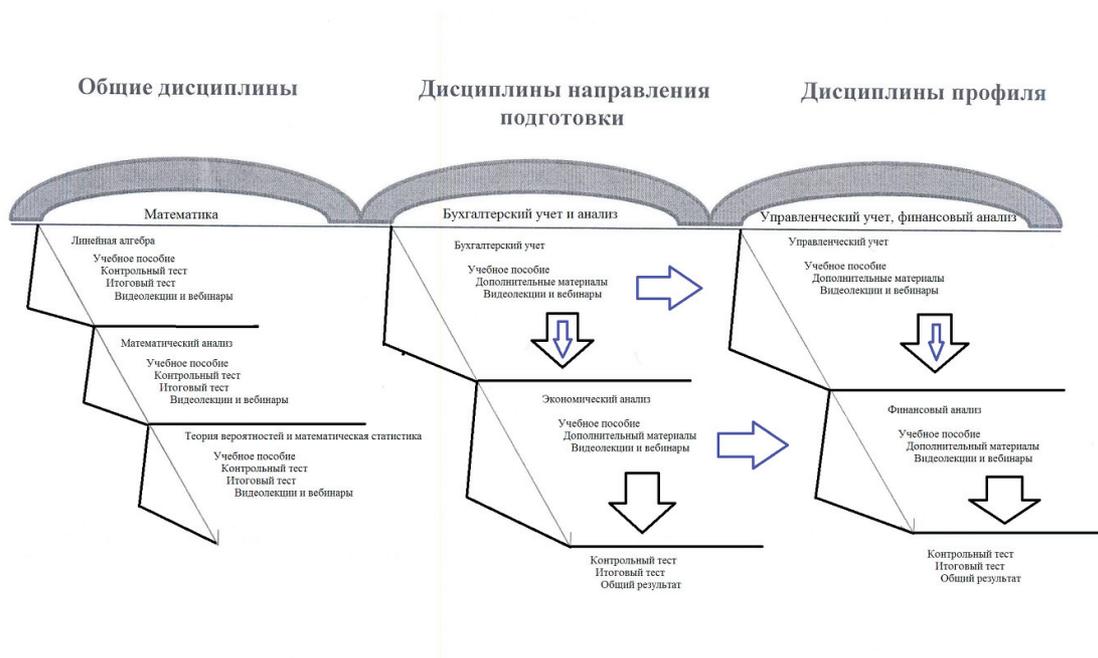
Модель должна быть интерактивной и доступной для любого преподавателя, целесообразно разместить ее в ЕИС ВУЗа с ограничением доступа для студентов.

Снижением кадрового риска могут выступать два инструмента:

- предварительное тестирование преподавателя/специалиста при направлении его в структурное подразделение ДО;
- стимулирование преподавателей к работе в ДО.

Стимулирование и привлечение профессорско-преподавательского состава и/или специалистов является одной из

Рисунок 1 — Горизонтальная модель дистанционного образовательного процесса



приоритетных задач для руководства ВУЗа для эффективной организации дистанционного образовательного процесса, поэтому руководству ВУЗа необходимо проводить мероприятия по привлечению и стимулированию персонала. Такими мероприятиями могут являться:

- курсы повышения квалификации внутри ВУЗа;
- направление на стажировку в IT компании;
- обмен опытом с международными ВУЗами, проводящие обучение в дистанционной форме;
- бонусная система оплаты труда и пр.

Организация эффективного дистанционного обучения в сети Интернет невозможна без учета особенностей телекоммуникационной среды, а также личностных особенностей участников системы, а потому данное обучение сопряжено с целым рядом рисков и угроз, специфичных для данной формы образовательного процесса.

Эффективный внутренний контроль дистанционного образовательного процесса является ключевым инструментом для минимизации вышеизложенных рисков, в свою очередь, необходимо определить критерии эффективности системы внутреннего контроля дистанционного образовательного процесса.

Для проведения анализа и оценки

эффективности, системы внутреннего контроля дистанционного образовательного процесса, предложены следующие три этапа:

- мониторинг средств контроля;
- тестирования системы внутреннего контроля;
- анкетирование студентов.

Мониторинг средств контроля представляет собой процесс оценки эффективности системы внутреннего контроля в непрерывном в рамках определенного периода режиме. Он включает оценку организации и функционирования средств контроля, осуществления необходимых корректирующих мероприятий, адаптированных под изменения условий, проверку выполнения требований всех внутренних документов организации и исполнения всех распоряжений руководства, а также наличия подтверждающей информации от третьих лиц.

Целью проведения мониторинга внутреннего контроля является формирование заключения по эффективности, надежности и функционированию системы внутреннего контроля, направленную на совершенствование и создание благоприятной среды дистанционного образовательного процесса.

Результаты мониторинга внутреннего контроля позволяют наметить направления необходимых изменений в структуре ВУЗа и создать основу для внедрения

более эффективной методологической и административной баз внутреннего контроля, управления рисками и менеджмента в ВУЗе:

- оптимально распределить компетенции (полномочия, обязанности и ответственность) между уровнями управления;
- разработать систему регламентов ключевых бизнес-процессов;
- создать или повысить эффективность деятельности подразделений, осуществляющих внутренний контроль, как основной вид деятельности (ревизионная комиссия, служба внутреннего контроля, контрольно-ревизионный отдел);
- разработать и внедрить регламенты и методики деятельности подразделений, осуществляющих внутренний контроль и т.п.

Тестирование процедур внутреннего контроля является одним из актуальных и надежных методов оценки эффективности внутреннего контроля. По результатам тестирования следует оценить надежность внутреннего контроля (применяется балльный метод с учетом весовых коэф-

фициентов). Общепринятой считается трехуровневая градация: высокоэффективная, среднеэффективная и низкоэффективная. Если по результатам тестирования внутренний контроль является ненадежным (низкоэффективным), необходимо принять меры по устранению недостатков.

Для третьего этапа определения эффективности внутреннего контроля необходимо провести анкетирование студентов, обучающихся по дистанционной форме обучения. Анкетирование студентов позволяет понять уровень предоставляемого образования, выявить недостатки и положительные стороны дистанционного образовательного процесса.

Анкетирование было проведено в Институте заочного и открытого образования ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации». В анкетирование приняли участие 364 студента, в т.ч. студенты филиалов, находящихся на территории Российской Федерации, результаты анкетирования отражены в таблице 2.

**Таблица 2 — Результаты анкетирования студентов на определение эффективности внутреннего контроля дистанционного образовательного процесса**

Критерии	Положительный ответ в %	Отрицательный ответ в %
Регулирование времени и ритма обучения	85	15
Открытость учебных материалов	91	9
Регулярность взаимодействия с преподавателем	65	35
Возможность совмещения обучения с работой	100	0
Гибкость выбора учебных материалов	27	73
Открытость информации с любой точки доступа	100	0
Внедрение и использование современных информационных технологий в обучении	87	13
Комфортные условия для творчества студентов при применении телеконференций	68	32
Небольшые материальные затраты на получение образования	100	0
Автоматизация системы контроля результатов знаний	78	22
Стимулирование личностного развития обучающегося	56	44
Профессиональный уровень учебной информации	92	8
Автоматизация анализа полученных результатов обучения	75	25
Укрепление мотивированности высшего образования	96	4

Из результатов анкетирования видно, что предоставляемое образование находится на качественном уровне, но все же некоторые замечания у студентов имеются. Большинство студентов посчитали, что самостоятельный выбор дисциплин для изучения, более подходящий вариант, чем тот перечень обязательных дисциплин, прописанный в ФГОСе. В целом, ответы были одинаковы, при этом следует обратить внимание, что анкетированные студенты разной возрастной категории, из разных социальных слоев и разных профессий. Преимуществом дистанционного обучения как раз и является обучение одновременно абсолютно разных людей, давая при этом качественное высшее образование.

Эффективность внутреннего контроля можно определить по следующим параметрам:

- возможность проверки не только структурного подразделения в целом, но и иных подразделений, обслуживающих дистанционный образовательный процесс;
- гибкость и полнота позволяют подстраиваться под особенности структурного подразделения;
- разделение проверки на основные этапы, сопоставимые с этапами дистанционного образовательного процесса, позволяют применять ее на отдельных этапах;
- регламент проведения внутреннего контроля позволяет четко распределить задачи контролера;
- предложенные контрольные процедуры, план выявления недостатков и корректирующие действия подходят для любой системы дистанционного обучения;
- разработанный внутренний контроль полностью соответствует нормативно — правовым актам и стандартам Российской Федерации.

Эффективный внутренний контроль, разработанный специально для дистанционного образовательного процесса, позволяет получить образование на качественном уровне, максимально приблизив его к традиционной форме обучения, при этом используя современные информационные и коммуникационные технологии. Эффективный внутренний контроль может выступать инструментом

стандартизации учебного процесса и его инструментов, что способствует созданию единой формы дистанционного образовательного процесса в ВУЗах Российской Федерации.

#### Литература

- Об образовании в Российской Федерации: [Федер. закон. Принят Гос. Думой 21 дек. 2012г.: по состоянию на 20.12.2015] [Электронный ресурс] // СПС Консультант Плюс. Законодательство: Версия Проф. — Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/)
- Бабошина, Э.С. Реализация внутреннего контроля системы управления государственного образовательного учреждения / Э.С. Бабошина // Вектор науки ТГУ. Серия: Экономика и Управление. — 2011. — № 5. — С. 7-12.
- Вяткина, Е.О. Регламент проведения внутреннего контроля образовательного процесса в системе дистанционного обучения / Е.О. Вяткина // Науковедение. — 2015. — т. 7. — № 1. — С. 1-7.

#### Literature

1. On education in the Russian Federation: Feder. the law. Adopted By The State. The Duma on 21 Dec. 2012: as 20.12.2015] [Electronic resource] // ATP Consultant Plus. Legislation: The Version Of Prof. — Access mode: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_140174/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/)
2. Baboshina, E. C. implementation of the internal control system of management of public educational institutions / S. E. Baboshina // Vector science TSU. Series: Economy and Management. — 2011. — No. 5. — P. 7-12.
3. Vyatkin, E. O. the regulation on the internal control of the educational process in distance learning / E. O. Vyatkin // the science of Science. — 2015. — T.7. — No. 1. — S. 1-7.

## ИННОВАЦИОННЫЕ ПРОЕКТЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

## INNOVATION PROJECTS IN SPHERE OF STATE AND MUNICIPAL GOVERNANCE



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  
Candidate of Economic Sciences, Associate  
Professor, Department of state and municipal  
governance of State University of Management  
(Moscow)  
kosarin.sp@gmail.com

**Аннотация.** В статье проведен анализ существующих подходов к проектной и инновационной деятельности в сфере государственного и муниципального управления. Сделан вывод о том, что представляется целесообразным законодательно закрепить понятия «инновации» и «инновационная деятельность» применительно к государственному управлению, а также даны определения этих понятий. Проведен анализ существующей нормативной базы проектного управления в государственной сфере, предложено разделять проекты в сфере государственного и муниципального управления на две большие группы, а также дано определение инновационного проекта в сфере государственного и муниципального управления

**Ключевые слова:** инновации, инновационная деятельность, проект, проектная деятельность, инновационный проект, государственное и муниципальное управление.

**Abstract.** The article gives the analysis of the existing approaches to government and municipal project and innovation activities. Author makes the conclusion that it is reasonable to give exact definitions to the notions “innovation” and “innovation activity” in application to the state governance and gives the examples of the definitions. Also author makes the analysis of the existing legal framework of project activities, proposes to divide the government and municipal project into 2 groups and gives the definition of the notion “government and municipal innovative project”.

**Keywords:** innovation, innovation activity, project, project activity, innovation project, state and municipal governance.

Последнее десятилетие тема инновационного развития и внедрения инноваций во все сферы жизни общества является одной из важнейших тем, рассматриваемых и обсуждаемых в нашей стране на самых разных уровнях. Об управлении инновациями говорят и в применении к коммерческим структурам, и в применении к государственному управлению и к стране в целом. Если рассматривать государственную политику в этом направлении, то на сегодняшний день в России действует «Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», которая была принята в конце 2011 года, а также целый ряд федеральных целевых программ и федеральных нормативных актов, рассматривающих отдельные аспекты управления инновационной деятельностью. Кроме того, каждый регион РФ имеет свои законодательные акты на эту тему. Одним словом, государство, по крайней мере на законодательном уровне, придает вопросам инновационного развития очень большое значение.

Для того чтобы понять, какими особенностями обладают инновационные проекты в сфере государственного и муниципального управления, для начала нужно разобраться в том, как государство понимает понятие «инновация» и какими особенностями обладает проектная деятельность в сфере государственного управления.

В федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике» даны следующие определения [1]:

— инновация — это введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услуга) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях;

— инновационный проект — это комплекс направленных на достижение экономического эффекта мероприятий по осуществлению инноваций, в том числе по коммерциализации научных и (или) научно-технических результатов;

— инновационная деятельность — это деятельность (включая научную, технологическую, организационную, финансовую и коммерческую деятельность), направленная на реализацию инновационных проектов, а также на создание инновационной инфраструктуры и обеспечение ее деятельности.

Кроме указанного закона, ряд определений дан в «Основных направлениях политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года»

[8]. В целом, эти определения представляют собой более развернутые и подробные определения из упомянутого выше Закона. Можно отметить, что под инновационной деятельностью в «Основных направлениях» подразумевается, в том числе, выполнение работ, направленных на применение структурных, финансово-экономических, кадровых, информационных и иных инноваций (нововведений) при выпуске и сбыте продукции (товаров, работ, услуг), обеспечивающих экономию затрат или создающих условия для такой экономии.

При анализе всех указанных определений обращают на себя внимание следующие моменты. Во-первых, в рамках определения инновации к сфере государственного управления могут быть отнесены только новый организационный метод или метод организации рабочих мест. И, во-вторых, строго говоря, в приведенных определениях делается достаточно явный упор на коммерческую составляющую инноваций и инновационной деятельности, что, очевидно, не может быть применимо к государственному управлению. В связи с этим, на наш взгляд представляется целесообразным законодательно закрепить определения инноваций и всего, что с этим связано, применительно именно к государственному управлению, как к особому виду управленческой деятельности, имеющему перед собой цели и задачи отличные от целей и задач управленческой деятельности в коммерческой, научной и любой другой сфере. Для этого можно использовать, например, следующие формулировки:

— инновации в сфере государственного и муниципального управления — это новые или значительно улучшенные способы и методы реализации государственных и муниципальных функций (в том числе предоставления государственных и муниципальных услуг), ведущие к сокращению затрат или увеличению эффективности и полученные благодаря использованию новых или значительно улучшенных организационных структур, кадровых, информационных и иных процессов, а также благодаря использованию современных информационно-коммуникационных технологий;

— инновационная деятельность в сфере государственного и муниципального управления — это осуществление работ, направленных на создание и применение новых способов и методов реализации государственных и муниципальных функций, ведущих к сокращению затрат или увеличению их эффективности.

Теперь перейдем к рассмотрению вопросов, связанных с проектной деятельностью в го-

сударственном и муниципальном управлении. Прежде всего, отметим, что на сегодняшний день существует огромное количество различных определений понятия «проект» и «проектная деятельность». Это связано с тем, что, с одной стороны, управление проектами — чрезвычайно широкая сфера, охватывающая все отрасли и виды человеческой деятельности, а с другой стороны, оно очень тесно соприкасается с другим видом деятельности по реализации тех или иных задач — процессами, поэтому очень важно проекты и процессы четко разделять. При этом, несмотря на все разнообразие определений, все авторы сходятся в том, что всем проектам присущи определенные общие черты:

Проект всегда имеет конечную цель, которая имеет высокую степень уникальности.

Проект всегда ограничен по ресурсам, к которым традиционно относят финансовые, временные и человеческие.

Для достижения результатов проекта требуется эффективная координация всех его составных элементов.

В Методических рекомендациях по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, которые были утверждены в 2014 году, дается следующее определение проекта: проект — это комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на создание уникального результата в условиях временных и ресурсных ограничений [4].

На сегодняшний день подходы к проектному управлению являются достаточно хорошо разработанной темой, отраженной в большом количестве различных стандартов. К числу наиболее известных и широко распространенных можно отнести:

— группу стандартов, разработанных Project Management Institute (PMI). В этой группе, прежде всего, можно выделить широко известные PMBOK (Project Management Body of Knowledge) и OPM3 (Organizational Project Management Maturity Model), а также дополнение для PMBOK для государственных организаций (Government Extension to the PMBOK);

— группу стандартов, разработанных International Project Management Association (IPMA), среди которых наиболее известным является ICB — IPMA Competence Baseline;

— группу стандартов, разработанных International Standardization Organization (ISO). В этой группе есть основной стандарт — ISO 21500:2012 Guidance on project management (Руководство для управления проектами), а также ряд стандартов, относящихся к управлению

проектами различных хозяйственных сферах (строительство, космос и др.).

В отечественной практике единые стандарты по управлению проектами долгое время отсутствовали. Стандартизованы были только отдельные аспекты проектной деятельности, в частности, управление рисками (ГОСТ Р 52806–2007), управление качеством (ГОСТ Р ИСО 10006–2005), а также требования к содержанию и оформлению проектной документации (серия ГОСТ Р 34). Стандарты управления проектами как единой системой были введены в действие в 2012 году в виде 3 документов:

— ГОСТ Р 54869–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом»;

— ГОСТ Р 54870–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов»;

— ГОСТ Р 54871–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой».

Следует отметить, что перечисленные ГОСТы были разработаны на базе стандартов PMBOK, однако имеют некоторые особенности. В частности, в отечественных стандартах отдельно устанавливаются требования по управлению документами проекта.

Что касается проектной деятельности в сфере государственного и муниципального управления, то отдельную регламентацию в этой сфере в отечественной практике можно разделить на две большие части: регламентация проектов государственного и муниципального уровня и регламентация проектов, которые можно условно назвать проектами уровня организации (см. рисунок). К первой группе относятся целевые программы всех уровней, начиная от государственного и заканчивая муниципальным, т.е. все то, что регламентируется федеральным и региональным законодательством (в частности, Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [2], Методическими указаниями Минэкономразвития России [5] и др.). Ко второй группе относятся проекты, направленные на повышение качества государственного управления. Такого рода проекты регламентированы только одним документом — Методическими рекомендациями по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти [4].

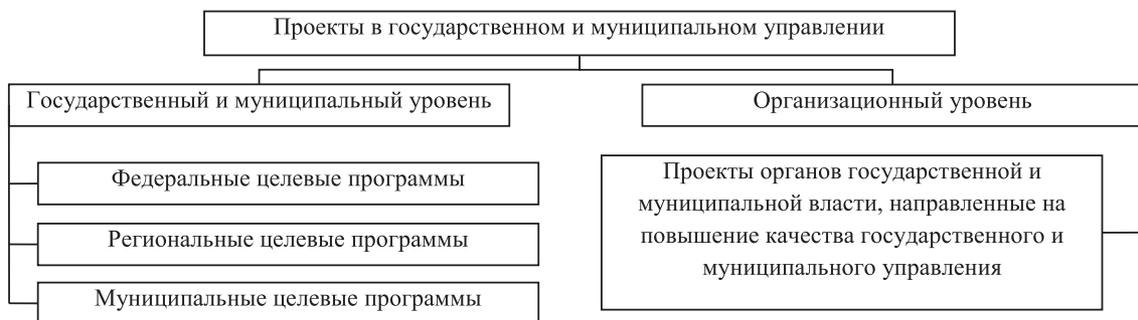
Если свести воедино определения проекта и инновации, то можно сформулировать следующее определение: инновационным проектом в сфере государственного и муниципального управления является комплекс вза-

имосвязанных мероприятий, направленных на создание инноваций, т.е. новых или значительно улучшенных способов и методов реализации государственных и муниципальных функций, и осуществляемых в рамках временных и ресурсных ограничений.

В целом, в повседневной практике органов исполнительной власти и местного самоуправления под инновационными проектами понимаются, прежде всего, проекты, так или иначе связанные с внедрением в государственное управление информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), в частности, проекты по

переводу государственных услуг в электронный вид. Принимая во внимание все приведенные выше определения следует отметить, что, несмотря на то, что повсеместное внедрение ИКТ в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления является, несомненно, чрезвычайно важной задачей на пути повышения эффективности их работы, инновационные проекты следует понимать шире и включать в их круг любые проекты, связанные с оптимизацией и перестроением организационных структур, а также оптимизацией и реинжинирингом бизнес-процессов.

**Рисунок - Проекты в государственном и муниципальном управлении**



#### Литература

Закон Российской Федерации «О науке и государственной научно-технической политике» от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ (ред. от 13.07.2015) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996 г. - № 35.

Закон Российской Федерации «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Российская газета. - 2014 г. - № 6418.

Золочевская Е. Ю., Кривошеева Т. Д. Институциональные основы управления государственными инновационными проектами // Инновационный Вестник Регион. - 2014. - №3.

Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти (утв. распоряжением Минэкономразвития России № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 г.)

Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (утв. Приказом Минэкономразвития РФ №690 от 20 ноября 2013 г.)

Милькина И.В. Анализ институтов развития в системе поддержки инновационной деятельности в регионах и муниципальных образованиях России // Альманах «Наука. Инновации. Образование». М: Языки славянской культуры, 2016 - №19

Милькина И.В. Организационный механизм управления региональными инновационными системами. // Вестник университета. М: ГУУ. - 2012 - №4

Основные направления политики Российской Федерации в области развития инновационной системы на период до 2010 года (утв. постановлением Правительства РФ № 2473п-П7 от 05 августа 2005 г.)

#### Literature

1. The law of the Russian Federation "On science and state scientific and technical policy" of August 23, 1996 № 127-FZ (as amended on 13.07.2015) // collected legislation of the Russian Federation. - 1996. - № 35.

2. The Russian Federation law "On strategic planning in the Russian Federation" of June 28, 2014 № 172-FZ // Russian newspaper. - 2014. - № 6418.

3. Zolochiv E. Yu., Krivosheev Etc. Institutional framework for the state management of innovative projects // Innovative journal Region. - 2014. - No. 3.

4. Methodical recommendations on the implementation of project management in the Executive branch (appr. order of the Ministry of economic development of Russia No. 26P-AU on April 14, 2014)

5. Guidelines for the development and implementation of state programmes of the Russian Federation (appr. By order of the Ministry of economic development of the Russian Federation No. 690 of 20 November 2013)

6. Malkina I. V. Analysis of development institutions in supporting innovation activity in the regions and municipalities of Russia // the Almanac "Science. Innovation. Education". M: Languages of Slavic culture, 2016 - No. 19

7. Malkina I. V. Organizational mechanism of management of regional innovation systems. // Vestnik of the University. M: GUU. - 2012 - №4

8. The main directions of the RF policy in the sphere of development of innovation system for the period until 2010 (approved. the resolution of the Government of the Russian Federation No. 2473п-A7 from 05 August 2005)

## Муниципальное целевое программное бюджетирование: решения

### The municipal target program budgeting: decision



Алексей Анатольевич Сапожников  
доктор экономических наук, профессор,  
заведующий кафедрой кафедры  
«Государственное и муниципальное  
управление» Братского государственного  
университета

Sapozhnikov Alexey  
Doctor of Economy, Doctor of Economy, chief  
of the Department of State and Municipal  
Management, Bratsk State University  
alantsap@mail.ru

**Аннотация:** В статье рассматриваются решения проблемы реализации положений Федерального закона от 28.06.2014 г. №172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на местном уровне. Анализируются противоречия закона с действующим законодательством. Приводятся принципы формирования системы муниципального целевого программного бюджетирования, как базовой технологии современного административного управления на местном уровне.

**Ключевые слова:** стратегическое планирование, документы стратегического планирования, система муниципального целевого программного бюджетирования, целеполагание, программирование, бюджетирование, бухгалтерский и управленческий бюджет.

**Summary:** In article solutions of the problem of implementation of provisions of the Federal law of 28.06.2014 "About strategic planning in the Russian Federation" at the local level are considered No.172. Law contradictions with the current legislation are analyzed. The principles of formation of system of municipal target program budgeting, as basic technology of modern administrative management at the local level are given.

**Keywords:** strategic planning, documents of strategic planning, system of municipal target program budgeting, goal-setting, programming, budgeting, accounting and administrative budget.

Наконец-то Минэкономразвития России официально признало недостатки Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» /1/. В «Ответах на часто задаваемые вопросы ...» /2/ Департамент стратегического и территориального планирования, о проблемах формирования новой системы стратегического планирования на муниципальном уровне, сообщил, в частности, следующее:

— «В целях обеспечения согласованности норм законодательства Российской Федерации и Федерального закона № 172-ФЗ Минэкономразвития России планирует инициировать внесение изменений в ряд нормативных правовых актов ... по уточнению полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере стратегического планирования»;

— «Предполагается совершенствование по направлениям: ... в части наделяния муниципальных образований (муниципальных районов и городских округов) полномочиями по осуществлению стратегического планирования и разработке документов стратегического планирования, ... исключения подготовки программ социально-экономического развития, наделяния субъектов Российской Федерации полномочиями по осуществлению стратегического планирования и разработке документов стратегического планирования, ... внесения альтернативы разработки прогноза социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период ..., а также уточнения необходимости жесткой обязательности формирования городскими и сельскими поселениями прогноза социально-экономического развития и др. ... внесения норм, устанавливающих в качестве основания для разработки документов территориального планирования Российской Федерации и субъектов Российской Федерации документов стратегического планирования ...»;

— «Кроме того, рассматривается вопрос о целесообразности внесения изменений в иные положения Федерального закона № 172-ФЗ, в том числе в части переноса сроков подготовки

документов стратегического планирования всех уровней на более поздний период, уточнения перечня документов стратегического планирования, подлежащих общественному обсуждению ...; включение в перечень документов стратегического планирования, разрабатываемых на муниципальном уровне, документов территориального планирования муниципальных образований — схем территориального планирования муниципальных районов, генеральных планов городских округов, городских и сельских поселений; конкретизация нормы об основных параметрах государственных программ субъекта Российской Федерации в прогнозах социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на среднесрочный и долгосрочный периоды ...; совершенствование использования в тексте Федерального закона № 172-ФЗ понятия «муниципальное образование»; уточнение статуса ежегодного отчета о ходе исполнения плана мероприятий по реализации Стратегии развития субъекта Российской Федерации ...; детализация норм о содержании документов стратегического планирования, разрабатываемые на уровне муниципального образования. Также рассматриваются возможности создания нормативной правовой базы участия крупных российских и региональных хозяйствующих субъектов — юридических лиц в стратегическом планировании»;

— «В настоящее время существует проблема взаимоувязки документов стратегического планирования регионального уровня с федеральным, муниципального уровня с региональным, которая связана с необходимостью подготовки документов стратегического планирования вышестоящего уровня для эффективной разработки документов стратегического планирования нижестоящего уровня. Для документов нижестоящего уровня это обеспечит согласованность по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам с документами вышестоящего уровня»;

— «... из части 2 статьи 39 Федерального закона № 172-ФЗ следует, что органы местного самоуправления муниципальных районов, городских округов

вправе не принимать муниципальную стратегию и план мероприятий по ее реализации. В этом случае приоритетные направления, цели и задачи развития муниципальных районов, городских округов могут определяться в программах (планах) комплексного социально-экономического развития, ... Таким образом, при отсутствии в муниципальном районе, городском округе стратегии социально-экономического развития и плана мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития, предусмотренных частью 2 статьи 39 Федерального закона № 172-ФЗ, разработка программ комплексного социально-экономического развития является важнейшим альтернативным механизмом регулирования развития муниципальной экономики и социальной сферы для муниципальных районов и городских округов. При этом, для городских и сельских поселений подготовка программ комплексного социально-экономического развития является приоритетным инструментом обеспечения устойчивого развития»;

— «С целью создания возможности подготовки и принятия документов стратегического планирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации Минэкономразвития России подготовлен законопроект о внесении изменений в Федеральный закон № 172-ФЗ, предусматривающих продление сроков подготовки документов стратегического планирования до 1 января 2019 г.» /2/.

Отметим, что Департамент стратегического и территориального планирования ответил далеко не на все возникающие у органов местного самоуправления вопросы. В Федеральном законе № 172-ФЗ /1/ практически отсутствует информация о системе стратегического планирования на местном уровне. Это и плохо, и хорошо, одновременно. Плохо, так как уполномоченным органом (Минэкономразвития России) не сформирована единая политика, обеспечивающая межуровневую взаимосвязь документов стратегического планирования. Хорошо, так как можно использовать здравый смысл, имею-

щийся опыт, лучшие практики и системный подход.

Однако, критиковать может каждый. Заинтересованная в улучшении ситуации критика, как в нашем случае, должна быть конструктивной и содержать конкретные предложения, которые и рассматриваются ниже.

Сегодня назрела необходимость и определилась целесообразность интеграции целевого программного управления, бюджетирования, ориентированного на результат и стратегического планирования. Это позволяет говорить о необходимости создания единой трехуровневой (включающей федеральный, субфедеральный и муниципальный уровни) базовой технологии современного административного управления — системы целевого программного бюджетирования. Формирование такой системы будет происходить по мере реализации основных положений Федерального закона № 172-ФЗ и использования документов стратегического планирования в процессе разработки и реализации бюджетов различных уровней. Тогда систему целевого программного бюджетирования можно будет рассматривать, как наиболее перспективный вариант возрождения системы советского планирования в современных условиях.

Однако, уже сегодня, опираясь на Бюджетный кодекс Российской Федерации и успешную практику применения административного целевого программирования, можно говорить об основных принципах формирования муниципального уровня такой системы. Тем более, что Федеральный закон № 172-ФЗ, в связи с практически полным отсутствием регламентации стратегического планирования на муниципальном уровне, позволяет это сделать.

На базовой кафедре Администрации города Братска («Государственное и муниципальное управление») Братского государственного университета в течение ряда лет ведутся работы по исследованию проблем формирования эффективной муниципальной системы целевого программного бюджетирования (далее — МС ЦПБ) /3–7/. В конце 2015 года в /9/ были названы основные принципы создания и развития МС ЦПБ

в условиях действия Федерального закона № 172. Прошедший динамичный период позволяет сегодня уточнить некоторые положения.

МС ЦПБ представляет собой увязанную по внутренней структуре (эквиструктурную), целям развития и календарным периодам систему документов и технологию их реализации (проектирования, исполнения и отчетности), моделирующих структуру, процессы и результаты социально-экономического функционирования и развития муниципального образования (в том числе отдельных отраслей жизнедеятельности, внутримunicipальных территорий и конкретных объектов муниципальной деятельности) и используемых, в качестве руководящих, в процессе муниципального управления.

Управленческий цикл МС ЦПБ включает стадии проектирования, исполнения и отчетности, а комплекс руководящих документов состоит из трех блоков руководящих документов — целеполагания, программирования и бюджетирования.

Объектами управления в МС ЦПБ, для которых разрабатывается комплекс основных руководящих документов, являются — муниципальное образование в целом (общие документы), отрасли жизнедеятельности муниципального образования (Образование, Культура, Здравоохранение, Физическая культура и спорт и др.— отраслевые документы) и объекты муниципальной деятельности (отраслевые учреждения и предприятия — объектные документы). При этом, отрасли жизнедеятельности рассматриваются в территориальной структуре муниципального образования, что позволяет формировать впоследствии производные руководящие документы для внутригородских и жилых районов, отдельных населенных пунктов — территориальные документы. Это позволяет отслеживать бюджетные потоки различных уровней и получаемые в результате вложения финансовых ресурсов натуральные результаты. При этом, в качестве элементов МС ЦПБ рассматриваются отраслевые услуги, реализация которых осуществляется, имеющими территориальную привязку, объектами муниципальной деятельности в соответствии со стандартами муниципальных услуг и административными регламентами.

Таким образом, комплекс руководящих документов МС ЦПБ имеет основную иерархическую структуру «Муниципальное образование — Отрасль — Объект — Услуга», отражающую соответствующую структуру системы жизнедеятельности муниципального образования. Выбор в качестве основной объектно-отраслевой структуры связан с наличием отраслевых центров ответственности (департаментов, комитетов, управлений, отделов — в зависимости от типоразмера муниципального образования) в структуре местных администраций.

Документы отраслевого и объектного уровней, являясь полностью самостоятельными, образуют вложенную иерархическую структуру единого документа муниципального образования. При этом, единый вложенный документ на муниципальном и отраслевом уровнях имеет общую и вложенную части. Это относится ко всем видам руководящих документов МС ЦПБ. Тем самым, реализуются три важнейших принципа системы — принцип объектно-отраслевой вложенности, принцип эквиструктурности и принцип иерархии отраслевых целей социально-экономического функционирования и развития системы жизнедеятельности муниципального образования.

Отметим, что описанная структура руководящих документов МС ЦПБ формируется на основе предварительно построенной структурной модели системы жизнедеятельности муниципального образования, которая также определяет структуру отраслевых целей, связанную с центрами ответственности двух уровней — объектами и отраслевыми департаментами, комитетами, управлениями.

Системное сопоставление требований Бюджетного кодекса Российской Федерации, Федерального закона № 172-ФЗ и лучших муниципальных практик приводит к следующей структуре руководящих документов МС ЦПБ.

В блоке 1 Целеполагание выделяются два подблока руководящих документов — Целевое прогнозирование (подблок 1.1) и Стратегическое целеполагание (подблок 1.2).

В подблоке 1.1 Целевое прогнозирование разрабатываются: прогноз

социально-экономического развития и бюджетный прогноз муниципального образования.

В подблоке 1.2 Стратегическое целеполагание разрабатываются стратегия социально-экономического развития и схема территориального планирования муниципального образования (для городских округов и городских и сельских поселений — генеральный план).

В блоке 2 Программирование выделяются три подблока — Комплексное программирование (подблок 2.1), Инвестиционное программирование (подблок 2.2) и Программное планирование (подблок 2.3).

В подблоке 2.1 Комплексное программирование разрабатывается комплекс муниципальных программ, как единая программа социально-экономического развития муниципального образования, включающая общую и вложенную (программную) части.

В подблоке 2.2 Инвестиционное программирование разрабатывается адресная инвестиционная программа муниципального образования.

В подблоке 2.3 Программное планирование разрабатываются планы мероприятий (основные направления деятельности) местной администрации по реализации стратегии социально-экономического развития, схемы территориального планирования и адресной инвестиционной программы муниципального образования, а также планы деятельности («Дорожные карты») центров ответственности муниципального образования (департаментов, комитетов, управлений) по реализации закрепленных за ними муниципальных программ.

В блоке 3 Бюджетирование выделяются три подблока — Бюджетное программирование (подблок 3.1), Целевое бюджетирование (подблок 3.2) и Бюджетная диспетчеризация (подблок 3.3).

В подблоке 3.1 Бюджетное программирование формируется комплекс предпроектных документов местного бюджета, представляющих актуализированные трехлетние (в 2016 году — однолетние) извлечения из документов блоков Целеполагания и Программирования — прогноза социально-экономического развития муниципального образования,

бюджетного прогноза муниципального образования, стратегии социально-экономического развития муниципального образования, схемы территориального планирования (генерального плана), комплекса муниципальных программ, адресной инвестиционной программы, планов мероприятий местной администрации и ее отраслевых центров ответственности.

В подблоке 3.2 Целевое бюджетирование разрабатывается комплекс бухгалтерских и управленческих бюджетов, включающих бюджеты доходов, бюджеты расходов, бюджеты дефицита и бюджеты заимствований.

Отметим, что управленческие бюджеты, в отличие от бухгалтерских или учетных, доходы и расходы которых структурируются в соответствии с действующей бюджетной классификацией, обеспечивают структурирование расходов, ориентированное на результат (муниципальные программы и адресную инвестиционную программу) и ответственность (отраслевые подразделения местной администрации) за его получение.

При этом, первичными документами бюджетирования остаются бухгалтерские бюджеты, на основании которых впоследствии разрабатываются составляющие управленческого бюджета. Здесь происходит разделение двух технологий бюджетирования — основной, предусмотренной бюджетным законодательством, и управленческой — ориентированной на получение результата и управление эффективностью бюджетных расходов.

Напомним также, что все виды руководящих документов МС ЦПБ, в том числе блока Целевого бюджетирования, являются объектно-вложенными — разрабатываются для муниципального образования в целом, отдельным отраслям и отраслевым объектам.

В подблоке 3.3 Бюджетная диспетчеризация, после принятия бухгалтерского и управленческого бюджета, разрабатывается комплекс внутригодовых бухгалтерских и управленческих документов.

Бухгалтерская ветвь бюджетирования представлена бюджетными росписями и кассовыми планами (глава 24 Бюджет-

ного кодекса Российской Федерации). Управленческая ветвь бюджетирования представлена программными росписями — бюджетно-программными годовыми, квартальными и месячными с недельным шагом графиками реализации бюджетных программ, отражающими движения бюджетных ресурсов и программных результатов. Именно эти плановые и исполнительные графики, а также своевременные решения, принимаемые в процессе месячной диспетчеризации, в конечном счете, обеспечивают общую эффективность МС ЦПБ, руководящие документы которой имеют необходимую и достаточную детализацию. Кроме того, важной составляющей месячной диспетчеризации является осуществление детального муниципального финансового контроля.

Таким образом, МС ЦПБ включает как основные или обязательные (предусмотренные Федеральным законом № 172-ФЗ и Бюджетным кодексом Российской Федерации), так и дополнительные или факультативные руководящие документы. При этом, последние должны быть предусмотрены соответствующими муниципальными актами. К основным руководящим документам МС ЦПБ относятся прогноз социально-экономического развития и бюджетный прогноз муниципального образования, стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий (основные направления деятельности) местной администрации по ее реализации, комплекс муниципальных программ, а также документы бухгалтерского бюджетирования.

Для формирования МС ЦПБ необходимо внести ясность в используемую Федеральным законом № 172-ФЗ и Бюджетным кодексом Российской Федерации терминологию, относящуюся к календарным периодам стратегического планирования и бюджетирования, соответственно.

Сопоставительный системный анализ с учетом сложившейся практики и действующей терминологии приводит нас к необходимости определения следующих конкретных календарных периодов руководящих документов МС ЦПБ, отражающих принцип их календарной вложенности: краткосрочный период —

1 год, основной среднесрочный период — 3 года, двойной среднесрочный период — 6 лет, основной долгосрочный период — 12 лет. Кроме того, следует различать внутригодовые срочные периоды — квартал, месяц и неделю. Отметим, что кратность календарных периодов 3 и 6 годам определяется продолжительностью бюджетного (3 года) и президентского (6 лет) циклов.

При формировании схем календарной периодизации документов следует различать периоды действия документов и периоды разработки документов (период, на который разрабатывается документ — горизонт документирования).

Схемы календарной периодизации, в которых период действия документа равен горизонту документирования являются циклическими, а схемы в которых период действия документа меньше горизонта документирования являются скользящими. В этом случае шаг скольжения равен периоду действия документа, который одновременно является периодом обновления документа.

Все руководящие документы МС ЦПБ являются скользящими с шагом скольжения равным периоду действия равным 1 году (ежегодная разработка документа), трем годам (обновление документа каждые три года) и шести годам (обновление документа каждые шесть лет).

В результате получаем следующую единую систему схем календарной периодизации документов МС ЦПБ (горизонт документирования / период действия):

1/1 — документ разрабатывается сроком на один год ежегодно;

3/1 — документ разрабатывается сроком на три года ежегодно;

6/3 — документ разрабатывается сроком на шесть лет каждые три года;

12/6 — документ разрабатывается сроком на двенадцать лет каждые шесть лет.

При всех схемах календарной периодизации документов осуществляется ежегодный мониторинг их показателей и сопоставление плановых и фактических значений в годовом и накопленном (с начала действия документа) вариантах. Аналогично производится внутригодовой мониторинг срочных документов. По результатам мониторинга, в случае

необходимости, производится корректировка документов и их показателей.

Основные документы МС ЦПБ имеют следующие схемы календарной периодизации: прогноз социально-экономического развития муниципального образования — 12/6, бюджетный прогноз муниципального образования — 12/6, стратегия социально-экономического развития муниципального образования 12/6, план мероприятий (основные направления деятельности) местной администрации по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования — 6/3, муниципальные программы — 6/3, документы бухгалтерского и управленческого бюджетирования — 3/1.

В заключении отметим еще раз, что содержательные и календарные характеристики комплекса руководящих документов МС ЦПБ должны быть зафиксированы в соответствующих правоустанавливающих и методических документах муниципальных образований. Для формирования и эксплуатации МС ЦПБ в структуре местной администрации целесообразно создание специального контроллингового подразделения (или закрепление специального комплекса функций за одним из действующих подразделений), осуществляющего ее методическое, информационное и контрольное сопровождение, с учетом изменения действующего законодательства.

### Литература

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
2. «Ответы на часто задаваемые вопросы по реализации положений Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // КонсультантПлюс (Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <http://economy.gov.ru> по состоянию на 11.12.2015).
3. Сапожников А. А. Целевое программное управление региональным развитием. — Братск: ГОУ ВПО «БрГУ», 2003. — 196 с.
4. Комплексная программа социально-экономического развития

города Братска (2008–2017 годы). — Братск: «Издательский дом Братск», 2007. — 186 с.

5. Сапожников А. А. Система муниципального целевого бюджетного программного управления: концепция (основные принципы) создания. — Братск, ГОУ ВПО «БрГУ», 2011. — 128 с.
6. Сапожников А. А. Муниципальный системный подход: дескриптивное структурное моделирование муниципальных систем. — Братск: ГОУ ВПО «БрГУ», 2012. — 87 с.
7. Сапожников А. А. Социально-экономическое развитие Северо-Иркутской территориально-производственной зоны федерального значения. — Братск: ФГБОУ ВПО «БрГУ», 2014. — 132 с.
8. Программно-целевые методы в государственном управлении и местном самоуправлении: резервы самоорганизации: Монография / Под общей редакцией О. С. Семкиной, Н. К. Попадюка, С. К. Прокофьева. — М.: Экспо-Медиа-пресс, 2015. — 220 с.
9. Сапожников А. А. Проблемы муниципального целевого программного бюджетирования // Проблемы социально-экономического развития Сибири. 2015, № 1. С.35–41.

### Literature

1. Federal law of 28.06.2014 No. 172-FZ «On strategic planning in the Finance in the Russian Federation» // ATP «ConsultantPlus».
2. «Answers to frequently asked questions on the implementation of the provisions of the Federal law from June 28, 2014 No. 172-FL «About strategic planning of the Russian Federation» // ConsultantPlus (Text of document lead-den in accordance with the publication on the website <http://economy.gov.ru> by consisting of 11.12.2015).
3. Sapozhnikov A. A. programme management of regional development. — Bratsk: GOU VPO «Brest state University», 2003. — 196 p.
4. A comprehensive program of socio-economic development of the city of Bratsk (2008–2017). — Bratsk: «Publishing house Bratsk», 2007. — 186 p.
5. Sapozhnikov A. A. System of the municipal target budgetary programme management: concepts (basic principles) of creation. — Bratsk, GOU VPO «Brest state University», 2011. — 128
6. Sapozhnikov A. A. Municipal system approach: descriptive, structural modeling of municipal systems. — Bratsk: GOU VPO «Brest state University», 2012. — 87 S.
7. Sapozhnikov A. A. Socio-economic development of North-Irkutsk territorial production area of Federal significance. — Bratsk: FGBOU VPO «Brest state University», 2014. — 132 p.
8. Program and target methods in public administration and places by the government: the reserves of the self: Monograph / Under the General editorship of O. S. and Semkina, N. To.A Popadiuk, S. K. Prokofiev. — M.: Expo-Media press, 2015. — 220 S.
9. Sapozhnikov A. A. Problems of the municipal target program budgeting // problems of socio-economic development of Siberia. 2015, № 1. P. 35–41.

## Общая характеристика социально — экономического развития и влияние экономических санкций на город-курорт Сочи

### Socio — economic development and the impact of economic sanctions on the resort city Sochi



Пахолук Анатолий Васильевич, заместитель главы администрации Адлерского района города Сочи  
A.pakholyuk@mail.ru

Pakholyuk Anatoly Vasilyevich, deputy head of administration of Adlersky District of Sochi  
A.pakholyuk@mail.ru



Иконников Дмитрий Александрович, студент Факультета государственного управления и финансового контроля ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»  
dimati\_ikonnikov@list.ru

Ikonnikov Dmitry Aleksandrovich, student of Faculty of public administration and financial control FGOBOU WAUGH «Financial University under the Government of the Russian Federation»  
dimati\_ikonnikov@list.ru

**Аннотация:** в данной статье рассмотрены аспекты социально — экономического развития в период подготовки и проведения Олимпиады в городе Сочи, а так же перспективы развития города после проведения Олимпийских игр. Охарактеризованы такие социально — экономические сферы деятельности, как: уровень жизни населения, рынок труда, транспорт, строительство. Особое внимание уделяется такой проблеме, как деятельность террористических группировок и влияние режима экономических и политических санкций на развитие туристских городов.

**Ключевые слова:** курортные города, транспорт, строительство, олимпийский объект, олимпиада, теракт, санкции, социально — экономический, социальная сфера, Сочи, курорт, рынок услуг, Российская Федерация, санаторий, туризм

**Summary:** in this article the aspects of social and economic development for years of preparation and carrying out the Olympic Games in the city of Sochi, and also prospects of development of the city after holding the Olympic Games are considered. such social and economic fields of activity, as standard of living of the population, labor market, transport, and construction are considered in detailed. Of indicators is submitted the special attention is paid to such a problem as the activity of terrorist groups and influence of the economic and political sanctions the regime on development of the tourist cities.

**Keywords:** resorts, transport, construction, the Olympic venue, the Olympic Games, act of terrorism, sanctions, socially — economic, the social sphere, Sochi, the resort, the market of services, Russian Federation, the sanatorium, tourism

Курортные города на сегодняшний день приносят существенную долю доходов многим странам и оказывают влияние на темпы экономического роста государств в целом<sup>1</sup>. Но при всем этом, современная отечественная курортно-оздоровительная сфера перегруппировалась по отношению к уже сформированным современным рыночным условиям и весьма быстрыми темпами адаптируется к требованиям конкурентной среды.

Одним из факторов, оказывающих влияние на современное развитие туристской отрасли, является недостаточная система принятия государственных решений, которые бы способствовали структурному подсчету курортных городов и территорий, формированию цивилизованного стабильно функционирующего и отвечающего всем стандартам рынка санаторно — оздоровительных услуг<sup>2</sup>. Вместе с тем, города-курорты стараются развиваться не только в рамках специализации, но и находить другие области финансово-хозяйственной деятельности<sup>3</sup>. Как следствие, изучение новых для отечественного рынка форм ведения предпринимательской деятельности в сфере оказания санаторно-курортных услуг стало переломным этапом для развития курортных городов, как по отдельности, так и в целом. Если обратить внимание на сложившееся положение, можно прийти к выводу, что в отличие от заграничных курортов, отечественные территориальные единицы не имеют навыка работы в отлаженной конкурентной среде, предоставляя обслуживание соответствующего качества, отслеживая мировые стандарты не только в области оказания санаторно-курортных услуг, но и в области регулирования и управления экономикой таких городов. В связи с этим, особый интерес и особое внимание стоит обратить на социальные и экономические перемены на рынке санаторно-курортных услуг города Сочи, экономика которого испытывала те же трудности в функционировании и регулировании в рыночных условиях того времени, но выдвижение города Сочи в качестве кандидата на проведение XXII Олимпийских Зимних игр XI Паралимпийских Зимних игр в 2014 году коренным образом изменило положение известного всем курорта, подняв экономику города в целом, затрагивая самые важные соци-

ально — экономические сферы деятельности: уровень жизни населения, рынок труда, транспорт, связь, строительство и другие<sup>1</sup>.

За 2014 год общий объем производства базовых отраслей экономики по крупным и средним предприятиям города Сочи составил более 136 млрд. рублей.

Основной вклад в обеспечение роста общего объема выпуска товаров и оказанных услуг вносят такие виды экономической деятельности, как: оказание услуг потребительского рынка, услуг транспорта и связи, продажа строительных материалов, аренда транспортных и специальных средств, санаторно-курортных и туристских услуг. Учитывая специфику города Сочи, можно сказать, что основным источником развития всех отраслей экономики является курортно-туристский комплекс. На сегодняшний день Сочи является единственным в России многофункциональным курортом. Широкие возможности для летнего отдыха, новые горнолыжные комплексы, динамично развивающийся лечебный профиль — все это позволило уйти от фактора сезонности.

По итогам 2014 года объем услуг курортно-туристского комплекса вырос по сравнению с 2013 годом на 31,8%.

Темпы роста оборота общественного питания увеличились со 109,5% до 152,4% в 2014 году, обороты розничной торговли возросли на 5,1% с учетом инфляции.

В сфере платного обслуживания населения темпы роста услуг увеличены на 16,7%.

В транспортном комплексе и связи объем оказанных работ и услуг возрос на 12,2% на фоне отрицательной динамики в 2013 году, когда объем услуг транспорта был снижен на 17,6%.

Объем продукции сельского хозяйства возрос и составил 122% на фоне 95,7% прошлого года.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> См. более подробно Бутова Т. В., Овсянникова Д. К. Устойчивость как показатель развития муниципального образования // В сборнике: Теоретические и практические вопросы науки XXI века. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор: Сукиасян А. А., Уфа, 2015. С. 82–84; Бутова Т. В., Рашкеева И. В. Краснодарский край. Роль инвестиций в развитии региона // В книге: International Scientific and Practical Congress of Economists and Lawyers ISAE «Consilium». г. Цюрих, Швейцария, 2015. С. 23–27.

<sup>2</sup> Федоров А. В. Ростов: тоги 2013 года // Российский академический журнал. 2013. Т. 26. № 4. С. 7.

По итогам завершения подготовки XXII Олимпийских Зимних игр XI Паралимпийских Зимних игр 2014 года как для города Сочи, так и для всего Краснодарского края, этот год обеспечил устойчивые темпы роста. Многие социально-экономические сферы были развиты и укреплены, имелось постоянное финансирование, осуществлялась серьезная поддержка со стороны государства, а также частных инвесторов. В целом, данное мероприятие позволило выйти городу Сочи на более качественно новый уровень развития.

В 2015 г. отмечается рост объема услуг на 26,4% в базовой для города санаторно-курортной отрасли, наблюдается увеличение на 11% в сфере транспортных услуг.

Динамика данных, отражающих уровень жизни населения в 2015 году, характеризовалась увеличением доходов и расходов населения. Вместе с тем, инфляционные процессы оказывали сдерживающее влияние на рост реальных денежных доходов и реальной заработной платы. На уровень денежных доходов населения оказывают влияние размеры заработной платы, пенсий, периодичность их индексации и своевременность выплаты. Например, если коснуться такого показателя, как среднемесячная номинальная заработная плата, то в самом городе она остается одной из самых высоких в крае и составляет на 2015 год — 34, 2 тыс. рублей, что на 14% меньше показателя прошлого года. Также и средний размер трудовой пенсии в городе составил 10,2 тыс. рублей в месяц, а средний размер социальной пенсии — 7,4 тыс. рублей. Это говорит о том, что уровень жизни в городе Сочи находится на довольно высоком уровне. К примеру, в Москве, с официальным населением почти 12 млн. человек, против 390 тыс. человек в Сочи, уровень пенсий (трудовой и социальной) равен 12,4 и 7,5 тыс. рублей, соответственно.<sup>3</sup> Если обратить внимание на уровень безработицы в данном регионе России, то можно отметить численность безработных граждан, зарегистрированных в государственных учреждениях службы занятости по состоянию на 1 октября

2015 составляет 756 человек (повысилась более чем в полтора раза по сравнению с 2014 годом). Но даже при таких показателях уровень регистрируемой безработицы составил всего 0,3%. При этом, такой показатель безработицы является рекордно низким по стране. Поэтому проблема трудоустройства не касается даже пенсионеров, которые могут и хотят еще работать. Центр занятости города Сочи регулярно проводит программы дополнительного образования, а также ярмарки вакансий для людей с ограниченными возможностями. Желающие подзаработать во время выходных или каникул студенты, имеют большой спектр выбора деятельности — разноуровневый и разноплановый. Например, некоторые трудятся в сфере обслуживания, а другие занимаются ремонтом квартир, стройкой объектов и тд.

Рассматривая сферу транспорта, необходимо подчеркнуть, что объем выполненных работ и услуг в 2015 году предприятиями и организациями города Сочи составил 6370 млн. рублей, что составляет 111% к 2014 году. Только пассажирских перевозок на фуникулерах, воздушных канатах и различных подъемниках было совершено на сумму около 515 млн. рублей, что выше уровня предыдущего года в 3–4 раза. Как мы уже знаем, одной из причин роста данных показателей являлся "олимпийский фактор". В период проведения Олимпийских игр общественный транспорт для зрителей был бесплатным, а горнолыжные комплексы не осуществляли коммерческой деятельности.

В 2014 году и в 2015 году снизился объем строительно — монтажных работ в городе Сочи, который в свою очередь сопровождается спадом в грузовых перевозках. Так, все виды деятельности грузооборота автомобильного транспорта снизились на 4,7%, а, собственно, объем перевезенного груза сократился на 34,2%. Что естественно, ввиду завершения крупно-масштабных строительных проектов.

Анализ представленных выше показателей свидетельствует, что в городе Сочи сохраняется стабильно высокий уровень жизни населения, имеются перспективы роста в будущем. Огромные проекты по восстановлению, реконструкции, а также строительству стадионов, ледовых дворцов, олимпийской деревни и других поистине величественных сооруже-

<sup>3</sup> Васюнина М. Л. Изменения территориальной организации местного самоуправления и их влияние на бюджетную систему Российской Федерации // Финансы и кредит. 2005. № 6 (174). С. 46–52.

ний в период подготовки к Олимпийским и Паралимпийским играм, дали возможность городу Сочи не только объявить себя городом номер один в сфере туризма и городом современных достопримечательностей, но также оптимизировать социально — экономические процессы: наладить промышленное производство, вывести потребительский рынок на новый уровень, обеспечить занятость населения.

Следующий аспект проблемы, немаловажно влияющий на экономику всех туристских городов России, в том числе и на город Сочи — “Террористические угрозы и влияние режима экономических и политических санкций на развитие туристских городов в современных условиях”. Здесь существует две стороны медали. Первая — присоединение Крыма, следовательно, падение спроса на самые популярные курортные города России.

Так, например, в Крыму приток туристов, посетивших полуостров, превысил в два раза прогнозируемые значения в три миллиона человек. Среди отдыхающих были зарегистрированы не только граждане Российской Федерации, но и зарубежные гости, в том числе из Украины, Турции, Германии и Китая, число которых, по прогнозам Ростуризма, будет расти. Также хотелось бы отметить, что ряд российских компаний, предприятий, госкорпораций организовал путевки персоналу на отдых со значительной скидкой. Только в рамках этой программы минувшим летом 650 тысяч работников — россиян со всех регионов России, провели свой отпуск на побережье полуострова Крым. Огромные вливания денежных средств будут поступать на необходимую поддержку туристской отрасли республики Крым.

Вторая — теракты Сирийской группировки ИГИЛ, вследствие которых Россия прекращает авиасообщения с лидирующими курортными странами, тем самым укрепляя национальный туризм. Последний самый масштабный теракт, который потряс весь мир — это крушение аэробуса А — 321 на территории Синайского полуострова 31 октября 2015 года. Погибли 217 человек, возвращавшихся из курортного египетского города Шарм-эль-Шейх.<sup>4</sup> Следует упомянуть такие события в Париже 13 ноября 2015 года, когда шесть хорошо спланированных терактов унесли жизни 129 человек и стали одни-

ми из самых смертоносных на старом континенте<sup>4</sup> Не менее резонансное событие произошло 24 ноября 2015 года — Российский самолет СУ-24 был сбит ракетой Турецкой армии.

В связи с произошедшими трагедиями, на мировой арене произошел резкий спад спроса на перелеты. Российская компания Аэрофлот прекращает полеты в Египет с 1 декабря 2015 года<sup>5</sup>. Одновременно Ростуризм запретил туроператорам продавать туры в Турцию в связи с угрозой терроризма<sup>6</sup>. Турция долгое время удерживала позицию лидера по числу принятых российских путешественников. В 2014 году там побывали, по разным оценкам, от 3,5 до 4,5 миллионов наших граждан<sup>7</sup>. Многие другие туроператоры и вовсе объявили себя банкротами, а резкий рост иностранной валюты сильно ударил по карману среднестатистического россиянина. Зарубежный туризм в таких странах, как Египет и Турция, стоит под угрозой исчезновения на неопределенный срок. Это означает, что силы государственной политики нужно направлять не только на решение внешнеэкономических конфликтов, а брать вектор направления на укрепление национального туризма. Увеличить качество сервиса, как можно скорее вывести его на международный уровень.

Подводя итоги, можно констатировать следующее: санкции в отношении России стали причиной осознания необходимости принятия мер по развитию отечественного туризма, воплощая в жизнь идеи повышения конкурентоспособности положения экономики России в целом. Важно подчеркнуть преимущества подобных мер, среди которых:

Значительное увеличение внутреннего турпотока, в том числе в Краснодарский край;

Рост налоговых поступлений в бюджет от туристской деятельности;

4 Васюнина М. Л. Особенности формирования местных бюджетов в условиях экономической нестабильности // Муниципальная академия. 2015. № 1. С. 56–62.

5 Смотрите более подробно официальный сайт администрации города Сочи <http://www.sochiadm.ru/gorodskaya-vlast/administration-city/deyatelnost/ekonomika/reestr/51738/>

6 «РИА новости» <http://nv.ua/publications/sobytiya-v-parizhe-13-nojabrja-den-kotoryj-izmenit-mir-81820.html>

7 Сайт BBC [http://www.bbc.com/russian/news/2015/11/151113\\_aeroflot\\_egypt\\_flights](http://www.bbc.com/russian/news/2015/11/151113_aeroflot_egypt_flights)

Развитие конкурентной среды: повышение уровня обслуживания, квалификации рабочего персонала, показателей эффективности работы лечебно — оздоровительного комплекса;

Развитие смежных отраслей: доходы, получаемые от предоставления туристских услуг, могут послужить источником финансирования работ по охране культурного и исторического наследия и способствовать сохранению и своевременной реставрации исторических и культурных памятников, архитектурных сооружений, улучшению экологии региона;

Активизация рынка труда;

Увеличение числа отдыхающих граждан в течение всего года, что снизит влияние фактора сезонности рынка. Функционирование санаторно-курортного комплекса круглый год, укрепит экономику региона и позволит привлечь не только туристов с разных регионов России, но и иностранных граждан.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

- Бутова Т.В., Овсянникова Д.К. Устойчивость как показатель развития муниципального образования // В сборнике: Теоретические и практические вопросы науки XXI века. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор: Сукиасян А. А., Уфа, 2015. С. 82–84
- Бутова Т.В., Рашкеева И.В. Краснодарский край. Роль инвестиций в развитии региона// В книге: International Scientific and Practical Congress of Economists and Lawyers ISAE «Consilium». г. Цюрих, Швейцария, 2015. С. 23–27
- Васюнина М.Л. Изменения территориальной организации местного самоуправления и их влияние на бюджетную систему Российской Федерации// Финансы и кредит. 2005. № 6 (174). С. 46–52
- Васюнина М.Л. Особенности формирования местных бюджетов в условиях экономической нестабильности// Муниципальная академия. 2015. № 1. С. 56–62.
- Здоров А.Б. Экономика туризма: учебник по специальности «Менеджмент организации» / А.Б. Здоров. — Москва: Финансы и статистика, 2011. — 266 с.
- Федоров А.В. Ростов: тоги 2013 года//Российский академический журнал. 2013. Т. 26. № 4. С. 7
- Электронные источники
- Вести. Ru // Обмен санкциями. 25.11.15. — [электронный ресурс] — Режим доступа URL: <http://www.vesti.ru/theme.html?tid=106434>
- scapp.ru — интернет журнал о Сочи // 14.11.2015 — [электронный ресурс] — Режим доступа URL:

<http://sochi.scapp.ru/novosti/rossiyane-vybirayut-sochi-vmestoevropy/>

Администрация города Сочи // — [электронный ресурс] — Режим доступа URL: <http://www.sochiadm.ru/gorodskaya-vlast/administration-city/deyatelnost/ekonomika/reestr/51738/>

Первый канал // Причиной крушения самолет А-321 стал теракт. 17. 11. 2015 — [электронный ресурс] — Режим доступа URL: <http://www.1tv.ru/news/crime/296378>

Новое время // День, изменивший мир. Как теракт в Париже повлияет на ход мировой истории. 20.11.15 <http://nv.ua/publications/sobytiya-v-parizhe-13-nojabrja-den-kotoryj-izmenit-mir-81820.html>

#### LIST OF REFERENCES:

1. Butova T.V., Ovsyannikova D. K. Stability as an indicator of development of municipality//In the collection: Theoretical and practical questions of science of the XXI century. Collection of articles of the International scientific and practical conference. Editor-in-chief: Sukiasyan A. A. Ufa, 2015. Page 82–84
2. Butova T.V., Rashkeev I.V. Krasnodar Krai. A role of investments in development of the region//In the book: International Scientific and Practical Congress of Economists and Lawyers ISAE “Consilium”. Zurich, Switzerland, 2015. Page 23–27
3. Vasyunina M. L. Changes of the territorial organization of local government and their influence on the budgetary system of the Russian Federation//Finance and credit. 2005. No. 6 (174). Page 46–52
4. Vasyunina M. L. Features of formation of local budgets in the conditions of economic instability//Municipal academy. 2015. No. 1. Page 56–62.
5. Zdorov A. B. Tourism economy: the textbook in “Management of the organization” / A. B. Zdorov. — Moscow: Finance and statistics, 2011. — 266 pages.
6. Fedorov A. V. Rostov: togas of 2013//Russian academic magazine. 2013. T. 26. No. 4. Page 7
- Electronic sources
7. Messages. Ru//Exchange of sanctions. 25.11.15. — [an electronic resource] — the Mode of access of URL: <http://www.vesti.ru/theme.html?tid=106434>
8. scapp.ru — the Internet the magazine about Sochi//14.11.2015 — [an electronic resource] — the Mode of access of URL: <http://sochi.scapp.ru/novosti/rossiyane-vybirayut-sochi-vmestoevropy/>
9. A city administration of Sochi//— [an electronic resource] — the Mode of access of URL: <http://www.sochiadm.ru/gorodskaya-vlast/administration-city/deyatelnost/ekonomika/reestr/51738/>
10. The first channel//the Cause of the crash the A-321 plane became act of terrorism. 17. 11. 2015 — [an electronic resource] — the Mode of access of URL: <http://www.1tv.ru/news/crime/296378>
11. Modern times//Put, the changed world. As act of terrorism in Paris will affect the course of world history. 20.11.15 <http://nv.ua/publications/sobytiya-v-parizhe-13-nojabrja-den-kotoryj-izmenit-mir-81820.html>

## Анализ решения транспортных проблем мегаполиса

## Analysis of the solution of transport problems of the metropolis



Климкин Ю.Н.  
Руководитель группы компаний «Энергоаудит», аспирант кафедры «Корпоративное управление», ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,  
tvbutova@mail.ru

Klimkin Yury Nikolaevich  
.The head of the group of companies «energy Audit», postgraduate student of the Department «Corporate management», DEPARTMENT AT «Financial University under the Government of the Russian Federation»,  
tvbutova@mail.ru



Тараканова Мария Сергеевна – студентка Факультета государственного управления и финансового контроля ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,  
mariatar96@mail.ru

Tarakanova Maria Sergeevna – student, Department of public administration and financial control DEPARTMENT AT «Financial University under the Government of the Russian Federation»,  
mariatar96@mail.ru



Храмцова Елена Юрьевна – студентка Факультета государственного управления и финансового контроля ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,  
Elena123@mail.ru

Elena Yurievna – student of the Faculty of public administration and financial control DEPARTMENT AT «Financial University under the Government of the Russian Federation»,  
Elena123@mail.ru

**Аннотация:** в статье рассматриваются основные транспортные проблемы г. Москвы, а также пути их решения. Представлен сравнительный анализ транспортной политики Правительства г.Москвы. Определены направления использования зарубежного опыта решения транспортных проблем в российской столице.

**Ключевые слова:** Правительство, мэр, транспортная политика, транспортная инфраструктура, транспортная проблема.

**Summary:** the article reviews the main traffic problems in Moscow, and ways of their decision. In this work is submitted the comparative analysis of transport policy of the Government of Moscow. The directions of use of foreign experience in the solution of transport problems in the Russian capital were defined.

**Keywords:** Government, mayor, transport policy, transport infrastructure, transport problem.

Год	1990	1995	2000	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2014
Число собственных легковых автомобилей на 1000 человек населения	69,8	142,3	189,1	218,9	232,8	261,4	284,1	285,0	297,0	311,0

Таблица № 1. Автомобилизация населения г. Москвы в 1990–2014 гг.

Транспортная проблема считается одной из ключевых в г. Москве, поскольку за последние 25 лет существенно вырос уровень автомобилизации (см.табл. 1)<sup>1</sup>

Проведенные в 1999 и 2001 годах ЦИТИ (Центром исследования транспортной инфраструктуры) проверки показали, что в транспортной сети Москвы ежедневно находится одновременно 160–180 тысяч автомобилей.<sup>2</sup>

Значительная перегруженность улично-дорожной сети была олицетворением 2000-х годов. Также, большая доля транзита через центр города и трудности движения из-за неправильных парковок присутствовали в Москве вплоть до 2010–2011 гг.<sup>3</sup>

До 2011 года в столице не было выделенных линий для общественного транспорта, что тоже было существенным недостатком. Проехать через центр города также было затруднительно из-за припаркованных в неположенном месте автомобилей.<sup>4</sup>

Транспортная проблема столицы стала одной из главных, на которую Правительство города Москвы обратило свое внимание.<sup>4</sup> Над ее решением работал департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры, департамент жилищно-коммунального хозяйства и благоустройства города Москвы, комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы, а также префектуры административных округов.<sup>5</sup>

1 См. подробнее портал Федеральной службы государственной статистики — <http://www.gks.ru/>

2 См. подробнее портал Центра Исследования Транспортной Инфраструктуры — <http://infra-trans.ru/>

3 Семенов В.В Математическое моделирование транспортных потоков (обзорный реферат), 18.03.2003

4 Бутова Т. В., Овсянникова Д. К. Устойчивость как показатель развития муниципального образования // Сборник Теоретические и практические вопросы науки XXI века. Сборник статей международной научно-практической конференции, Уфа, 2015, с.82–84

5 Государственная программа города Москвы «Разви-

Ю.М. Лужков<sup>6</sup> одним из первых начал активно заниматься решением транспортной проблемы в столице, поскольку с 1991 по 2000-е годы в Москве наблюдалось резкое увеличение количества частного автомобильного транспорта. В этот период число машин на дорогах города выросло почти в шесть раз, увеличиваясь в среднем на 100 тысяч машин в год<sup>7</sup>. Москва сталкивается с серьезной перегруженностью дорог частным автотранспортом.

Для решения транспортных задач было построено немало крупных автомобильных дорог и транспортных развязок. В 1990-е годы была реконструирована МКАД, появилось Третье транспортное кольцо.

В этот же период началось развитие общественного транспорта: был введен в эксплуатацию монорельсовый транспорт, было расширено московское метро, которое строилось за счет средств федерального бюджета и городской инвестиционной программы. Так, из бюджета страны на строительство столичной подземки было потрачено 978,3 млн. рублей, из городской инвестиционной программы — 4,8 млрд. рублей.<sup>8</sup>

29 июня 2006 года состоялось рабочее совещание с участием Министра транспорта РФ И. Левитина и мэра Москвы Ю. Лужкова, на котором обсуждались вопросы взаимодействия Минтранса РФ и Правительства Москвы в сфере развития транспортной инфраструктуры.<sup>9</sup> При обсуждении вопросов развития городского пассажирского транспорта его участники

тие транспортной системы» на 2012–2016 гг.

6 6 июня 1992 года Указом Президента России Бориса Ельцина Юрий Лужков был назначен мэром г. Москва.

7 Изд. «Известия», 12 апреля 2004 года

8 Газета Труд от 08 Сентября 2005 г.

9 См. подробнее портал Министерства Транспорта РФ — [http://www.mintrans.ru/news/detail.php?ELEMENT\\_ID=6451](http://www.mintrans.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID=6451)

отметили, что в связи с постоянным ростом мобильности населения, требующим соответствующего развития пассажирских перевозок, увеличения количества регулярных автобусных маршрутов, 8 имеющихся в городе автовокзалов явно недостаточно. В результате, признано целесообразным на основе разработанной НИИПИ Генплана г. Москвы «Схемы размещения автовокзалов в г. Москве» подготовить конкретные проекты, которые могут быть реализованы как с привлечением бюджетных средств, так и с использованием механизма государственно-частного партнерства.<sup>10</sup>

Несмотря на улучшение транспортной ситуации в столице при Юрии Лужкове, согласно исследованию экологической ситуации, проведенному в 2007 г. компанией Mercer, Москва оказалась одним из самых экологически неблагоприятных городов мира, заняв 201-е место из 215.<sup>11</sup> В этот период времени Москва занимала второе место в России по объёму суммарных выбросов загрязняющих веществ, что составляет 1307,7 тысяч тонн.<sup>12</sup>

В 2010 году мэром г. Москвы стал Сергей Собянин. В своей предвыборной программе «7 приоритетов» претендент на пост главы столицы отмечал, что его главной задачей будет решение транспортных проблем города. Кандидат в мэры отметил, что по уровню комфорта общественный транспорт будет соответствовать европейскому, так как будут созданы все условия для пешеходов, пассажиров общественного транспорта, велосипедистов и водителей личных автомобилей.

В апреле 2011 года мэр столицы дал официальное распоряжение о создании рабочей группы по развитию транспортной системы города Москвы. Возглавил рабочую группу глава города, в ее состав вошли еще 10 человек. Основной задачей группы является создание эффективного организационного механизма, обеспечивающего взаимодействие Правительства Москвы, общественных, научных и иных организаций в целях повышения эффек-

тивности транспортной системы города Москвы. Рабочая группа взяла на себя организацию и контроль работ по разработке стратегии развития транспортной системы города Москвы, а также формированию планов развития транспортной системы и мероприятий, способствующих решению транспортных проблем.<sup>13</sup>

30 августа 2011 года была опубликована Государственная программа города Москвы «Развитие транспортной системы на 2012–2016 гг.», ответственным исполнителем за которую был назначен департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры г. Москвы. Целью данной программы стало обеспечение комфортными условиями жизнедеятельности населения города Москвы путем развития устойчиво функционирующей, экономически эффективной, привлекательной и доступной для всех слоев населения системы городского пассажирского транспорта г. Москвы в сочетании с развитием водного и железнодорожного транспорта.<sup>14</sup>

Мероприятия этой Государственной программы направлены на обеспечение преимущественного развития общественного транспорта и в этих целях было предусмотрено:

- Существенно увеличить объемы строительства новых линий метрополитена и построить за пять лет 87,9 км, а также обнести и заменить 2373 вагонов метрополитена, полностью заменить изношенное вентиляционное оборудование и эскалаторы.
- Значительно увеличить скорость и провозные способности городского наземного пассажирского транспорта за счет введения в эксплуатацию выделенных полос.
- Существенно увеличить объемы строительства и построить 474 км новых дорог.

- Построить 6 новых автовокзалов.

Руководство ГУП «Мосгортранс» (основной в столице и крупнейший в

Европе оператор системы НГПТ) осуществило несколько проектов, основываясь на цели и задачи Государственной программы (табл. 2).<sup>15</sup>

<sup>10</sup> См. подробнее портал Министерства транспорта РФ — [http://www.mintrans.ru/news/detail.php?ELEMENT\\_ID=6451](http://www.mintrans.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID=6451)

<sup>11</sup> Столица: земля, воздух и вода, Архивировано из первоисточника 24 июля 2012.//АиФ, № 13, 26 марта 2008

<sup>12</sup> Шатилов Р. Обзор выбросов загрязняющих веществ в атмосферу Российской Федерации за 2007 г.//ФГУП НИИ «Атмосфера». Цит. по: Б. Немцов, В. Милов. Лужков. Итоги-2. М., 2010, стр. 46.

<sup>13</sup> № 212-РМ от 14.04.2011 О создании Рабочей группы по развитию транспортной системы города Москвы

<sup>14</sup> Государственная программа города Москвы «Развитие транспортной системы» на 2012–2016 гг.

<sup>15</sup> См. подробнее портал ГУП «Мосгортранс» — <http://>

Таблица № 2. Проекты ГУП «Мосгортранс»

Проект	Описание
Полосы для общественного транспорта	Создание выделенных полос для общественного транспорта — одно из приоритетных направлений Плана первоочередных мер по борьбе с пробками в Москве «Город, удобный для жизни», разработанного по инициативе мэра столицы Сергея Собянина в конце 2010 года.
Альтернативные виды топлива	В целях улучшения экологической обстановки в Москве, в соответствии с распоряжением Правительства Москвы ГУП «Мосгортранс» перевел городские автобусы в газовую модификацию.
Транспорт равных возможностей	Все новые автобусы полностью адаптированы для перевозки людей с ограниченными возможностями передвижения: оборудованы аппаратами (специальными техническими устройствами, наклонными платформами для прохода (проезда) в салон), имеют места для крепления инвалидных колясок, оснащены маршрутными указателями с увеличенным шрифтом, бегущей строкой в салонах с указанием остановочных пунктов и рядом других опций.
День без автомобиля	ГУП «Мосгортранс» — основной организатор. Привлекая внимание к экологической ситуации, авторы этого мероприятия призывают на один день отказаться от автомобилей.
Трамваи нового поколения	Городской трамвай нового поколения призван обеспечить увеличение скорости сообщения, повышенный уровень комфорта, удобство для пассажиров с детскими колясками, пожилых людей, маломобильных групп населения.
Социальное такси	Московская служба «Социальное такси» организована ГУП «Мосгортранс» при поддержке Департамента транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы. Служба осуществляет перевозки маломобильной категории граждан (инвалидов) по индивидуальным и коллективным заявкам. Основная часть подвижного состава оборудована специализированными средствами для посадки, высадки и комфортного передвижения пассажиров.
Полуэкспрессные маршруты	На участках выделенных полос для общественного транспорта ГУП «Мосгортранс» организованы полуэкспрессные маршруты автобусов для улучшения транспортного обслуживания жителей периферийных районов столицы.
Ночные маршруты	В Москве действуют 11 ночных маршрутов НГПТ. Троллейбусы и автобусы курсируют каждые 15–30 минут, а тарифы на них не отличаются от стоимости проезда в дневное время суток.

По плану мэра г. Москвы, к 2020 году должно быть построено 160 километров новых линий и открыто 79 новых станций столичного метрополитена. Еще одной важной особенностью города станет 3-й пересадочный контур. Таким образом, доступ к метро в шаговой доступности получат еще 2 миллиона москвичей.<sup>16</sup> Прошло уже 5 лет со дня вступления в должность С.С. Собянина, и за это время было открыто 18 новых станций, построено более 30 километров линий и 30 станций находятся в процессе строительства.

Помимо этого, для пешеходов появилось большое количество пешеходных до-

рожек, предназначенных для комфортно-го и спокойного передвижения по городу.

Также улучшено пригородное железнодорожное сообщение, было начато активное строительство Московской кольцевой железной дороги (МКЖД), которая станет связующим звеном между столицей и областью.<sup>17</sup> По оценкам экспертов, пассажиропоток в г. Москве вырастет до 300 миллионов человек в год. Жители города говорят, что с введением скоростных электричек они будут тратить вдвое меньше времени на дорогу до места работы, чем раньше. МКЖД будет иметь соединение со многими станциями Московского метрополитена, что благотворно повлияет

[www.mosgortrans.ru/](http://www.mosgortrans.ru/)

<sup>16</sup> Предвыборная программа кандидата в мэры г. Москвы С.С. Собянина «7 приоритетов»

<sup>17</sup> См. подробнее портал Московской кольцевой железной дороги — <http://mkzd.ru/>

не только на транспортную ситуацию, но и для пассажиров теперь транспортные пересадки станут намного удобнее.

Еще одна особенность политики мэра столицы — модернизация наземного общественного транспорта. Большинство старых автобусов и троллейбусов были заменены на низкопольный транспорт экологического стандарта «Евро-4» и «Евро-5».<sup>18</sup> Использование низкопольных машин позволяет людям с ограниченными возможностями чувствовать себя свободнее в передвижении, также данное нововведение удобно для мам с колясками, для которых раньше было проблемой зайти в общественный транспорт. Также прогрессом в области наземного транспорта можно назвать внедрение спутниковой системы. На остановках появились табло, которые отображают, через какое время приедет нужный транспорт. Совместно с российской IT-компанией «Яндекс» было разработано приложение «Яндекс. Транспорт», которое позволяет пользователям посмотреть местонахождение нужного автобуса, троллейбуса, маршрутки или трамвая на карте города.<sup>19</sup>

В период, когда мэром Москвы был Юрий Михайлович Лужков, было ликвидировано почти 20 километров трамвайных путей. Сейчас же, помимо восстановления утраченных трамвайных маршрутов, на улицах мегаполиса появились первые трамваи нового поколения — более быстрые, комфортные и бесшумные.

Существенные изменения произошли в области такси. От модели 2000-х годов, когда «таксовать» мог любой желающий, имеющий права и автомобиль, население города перешло на продвинутую систему конкуренции крупных интернет-операторов «Яндекс-Такси», GetTaxi и Uber. Таким образом, сегодня мы имеем такси нового поколения.

В своем отчете от 16 октября 2013 года мэр столицы сказал, что строительство и инвестиции — не сама цель, а ею является Москва, комфортная для жизни.<sup>20</sup>

В XXI веке транспортная проблема заняла особое место в социальной политике не только Москвы, но и во многих других европейских городах. Транспортные показатели стали определяться не только

техническими данными и достижениями, но и стали ориентироваться на степень качества жизни.

В развитых странах эффективность транспорта не сводится к определению финансовых, экономических показателей, а выражается степенью участия в социальной сфере жизни населения. Поэтому транспортная система зарубежных стран в большей степени ориентирована на активное участие в достижении общего положительного социально-экономического эффекта.<sup>21</sup>

Правительство г. Москвы пользуются возможностью перенимать опыт решения транспортных проблем от зарубежных стран. Для этого мэр столицы в 2011 году отправился в столицу Южной Кореи — город Сеул, где успешно была выстроена городская транспортная инфраструктура.<sup>22</sup>

В городе Сеул государство сделало общественный транспорт максимально точным, чтобы каждый житель смог четко рассчитать время поездки. Городская администрация нанимала математиков, которые сопоставили все расписания и графики движения общественного транспорта — получилось сбалансированное городское расписание и карта всех маршрутов. Этот опыт Правительство г. Москвы начало применять в столице в 2014 году.

Правительство Южной Кореи нашло путь решения транспортной проблемы — корейский метрополитен. Он постоянно развивается, потому что строится не только на государственные, но и на частные деньги. Инвестиционные компании, для привлечения как можно большего количества людей устанавливают в вагонах кондиционеры, а также предоставляют возможность слушать музыку или смотреть трейлеры к фильмам.<sup>20</sup> Заметим, что и этот положительный опыт Правительство г. Москвы успешно применило на практике. Теперь в вагонах московского метрополитена работает беспроводная сеть Интернет (wi-fi), сами вагоны стали комфортабельнее, светлее.

Правительство г. Москвы также переняло опыт г. Сеула в создании удобной системы оплаты проезда, где за 2500 вон (примерно 140 рублей) можно купить кар-

18 См. подробнее портал ГУП «Мосгортранс» — <http://www.mosgortrans.ru/transport/history/moscow-bus/>

19 См. подробнее портал «Яндекс» — <https://blog.yandex.ru/post/90961/>

20 Отчет мэра г. Москвы С. С. Собянина от 16.10.2013.

21 Хегай Ю. А. Зарубежный опыт транспортной политики // Теория и практика общественного развития, № 8, 2013

22 См. подробнее портал РИА НОВОСТИ — <http://ria.ru/world/20110224/338203375.html>

ту, которой расплачиваются в транспорте, такси и даже в магазине.<sup>23</sup> Конечно, в России такая тенденция находится в стадии совершенствования, но уже созданы новые транспортные карты («Тройка», «90 минут», «Единый»), которые упростили пользование наземным транспортом.

Провинциальный город Хассельт (Бельгия) известен за пределами страны, потому что с 1997 г. в автобусах не используются билетные автоматы, не работают контролеры. Общественный транспорт в городе уже долгое время остается бесплатным. Причиной тому послужила реконструкция дорог вокруг города, которые были перекрыты, и автомобилисты не смогли использовать свой личный транспорт. Чтобы избежать протестов, Правительство решило временно сделать проезд в общественном транспорте бесплатным. После того, как стала наблюдаться тенденция предпочтения общественного транспорта личному, власти решили продлить эксперимент.<sup>24</sup>

Также, успешно справляются с транспортной ситуацией в Лондоне, Шанхае, а также в таких странах как Германия и Франция.<sup>23</sup>

Перенимая опыт у зарубежных стран, Правительство г. Москвы создает свою транспортную систему, которая успешно функционирует на территории города.

На основе проведенного сравнительного анализа деятельности экс-мэра Юрия Лужкова и нынешнего мэра столицы Сергея Собянина можно отметить, что Правительство Москвы боролось и продолжает активно бороться с транспортными проблемами мегаполиса. Однако стоит заметить, что в свободном доступе не так много информации, позволяющей полностью проанализировать деятельность Юрия Лужкова в сфере транспорта.

Политика Сергея Собянина в исследуемой области, наоборот, является открытой, доступной для изучения всем заинтересованным лицам, что позволяет сделать вывод о том, что решение транспортной проблемы не стоит на месте. Регулярно проводятся мероприятия, направленные на улучшение транспортной ситуации в столице, совершенствуются технологии строитель-

ства дорог, повышается доступность и качество транспортных услуг для населения. Не остается без внимания и транспортная инфраструктура, что так же является важным фактором в решении такой серьезной проблемы мегаполиса.

На данный момент можно сказать, что положительная динамика развития транспортной системы присутствует, так как средняя скорость по г. Москве увеличилась на 12%.<sup>25</sup>

#### Литература

1. № 212-PM от 14.04.2011 О создании Рабочей группы по развитию транспортной системы города Москвы
2. Государственная программа города Москвы «Развитие транспортной системы» на 2012–2016 гг.
3. Отчет мэра г. Москвы С.С.Собянина от 16.10.2013.
4. Предвыборная программа кандидата в мэры г. Москвы С.С.Собянина «7 приоритетов»
5. Шатилов Р. Обзор выбросов загрязняющих веществ в атмосферу Российской Федерации за 2007 г.//ФГУП НИИ «Атмосфера». Цит. по: Б.Немцов, В.Миров. Лужков. Итоги-2. М., 2010, стр. 46.
6. Семенов В.В Математическое моделирование транспортных потоков (обзорный реферат), 18.03.2003
7. Столица: земля, воздух и вода, Архивировано из первоисточника 24 июля 2012.//АиФ, № 13, 26 марта 2008
8. Хегай Ю.А. Зарубежный опыт транспортной политики//Теория и практика общественного развития, №8, 2013
9. Бутова Т.В., Овсянникова Д.К. Устойчивость как показатель развития муниципального образования// Сборник Теоретические и практические вопросы науки XXI века. Сборник статей международной научно-практической конференции, Уфа, 2015, с.82-84

#### References

1. No. 212-PM from 4/14/2011 About creation of the Working group on development of transport system of the city of Moscow
2. State program of the city of Moscow «Development transport system» for 2012-2016.
3. The report of the mayor of Moscow S. S. Sobyenin from 10/16/2013.
4. Election program of the mayoral candidate of Moscow S. S. Sobyenin of «7 priorities»
5. Shatilov R. The review of emissions of the polluting substances in the atmosphere of the Russian Federation for 2007g.//Federal State Unitary Enterprise Scientific Research Institute Atmosfera. Citing on: B. Nemtsov, V. Milov., Yu. Luzhkov. Results-2. M, 2010, p. 46.Tsit. on: B. Nemtsov, V. Milov. Luzhkov. Results-2. M, 2010, p. 46.
6. Semenov V. In Mathematical modeling of transport streams (the survey essay), 3/18/2003
7. Capital: the earth, air and water. Is archived from the primary source on July 24 2012.// AIF, No. 13, 26 of March, 2008
8. Khagai YU.A., Foreign experience of transport policy// Theory and practice of social development, No. 8, 2013
9. Butova T.V., Ovsyannikova D. K., Stability as indicator of development of municipality// Collection Theoretical and practical questions of science of the 21st century. Collection of articles of the international scientific and practical conference, Ufa, 2015, page 82-84

<sup>23</sup> См. подробнее портал — <http://www.the-village.ru/village/situation/abroad/106803-sem-mer-seula-v-borbe-s-probkami>

<sup>24</sup> Хегай Ю. А. Зарубежный опыт транспортной политики//Теория и практика общественного развития, № 8, 2013

<sup>25</sup> См. подробнее портал компании «ТВ Центр» — <http://www.tvc.ru/news/show/id/79442>

# Муниципальное управление в сфере физической культуры и спорта

## (Municipal management in the sphere of physical culture and sports)



Низаметдинова Зифа Ханяфиевна  
Доцент кафедры Физическое воспитание  
Мастер Спорта по Художественной Гимнастике  
Почетный Работник Финансового Университета,  
Ветеран Труда  
zifahanyaf@mail.ru

Nizametdinova Zifa Hanyafievna  
Associate Professor of the department Physical Education  
Master of Sports in Rhythmic Gymnastics  
Honored Worker of Financial University, Labor veteran  
zifahanyaf@mail.ru



Морозова Марина Алексеевна  
Студентка второго курса факультета  
Государственного управления и финансового  
контроля Финансового университета при  
правительстве РФ  
26mma96@mail.ru

Morozova Marina Alekseevna  
Second-year student of the Faculty State management  
and financial control Financial University under the  
Government of the Russian Federation  
26mma96@mail.ru

**Аннотация:** показана роль органов муниципального управления в сфере развития спорта и физической культуры на территории регионов и муниципальных образований Российской Федерации. Дано описание структуры и комплекс полномочий органов муниципального управления в данной сфере. Отражены цели, задачи и основные направления деятельности муниципальной власти в процессе управления физкультурно-спортивным комплексом. Затронуты вопросы, связанные с финансирование массового спорта и привлечением частных инвесторов в данную сферу.

**Ключевые слова:** муниципальное управление, массовый спорт, физическая культура, физкультурно-спортивный комплекс, финансирование, инвестиционные проекты.

**Abstract:** the article shows the role of municipal government in the development of sport and physical culture in the regions and municipalities of the Russian Federation. Complex structure and powers of the municipal government in this area are described. Goals, objectives and main activities of the municipal authorities in the management of sports complex are shows in this article. In addition, the article raised issues related to the funding of mass sport and the involvement of private investors in this area.

**Keywords:** municipal management, mass sports, physical culture, sports complex, financing, investment projects.

В сфере развития физической культуры и массового спорта органы муниципального управления играют важную роль. Основой их деятельности является территориальный принцип самоуправления местными физкультурно-спортивными комплексами. Основная цель, которую преследуют органы муниципального управления в сфере развития спорта и физической культуры — это организация деятельности физкультурно-спортивных учреждений и общественных организаций, направленной преимущественно на развитие физической культуры и массового спорта в регионах и муниципальных образованиях.

В сферу полномочий органов муниципального управления входят вопросы, связанные с развитием физической культуры и массового спорта на местном уровне. Данные органы занимаются решением проблем, которые затрагивают обеспечение регионов и муниципальных образований необходимыми условиями для развития сферы физической культуры и массового спорта. ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» определяет полномочия органов местного самоуправления в области физической культуры и спорта следующим образом:

определение основных задач и направлений развития физической культуры и спорта с учетом местных условий и возможностей, принятие и реализация местных программ развития физической культуры и спорта;

популяризация физической культуры и спорта среди различных групп населения;

организация проведения муниципальных официальных физкультурных и спортивных мероприятий, а также организация физкультурно-спортивной работы по месту жительства граждан;

утверждение и реализация календарных планов физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований, в том числе включающих в себя физкультурные мероприятия и спортивные мероприятия по реализации комплекса ГТО;

организация медицинского обеспечения официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий муниципальных образований;

содействие обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при проведении на территориях муниципальных образований официальных физкультурных мероприятий и спортивных мероприятий;

осуществление иных установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставами муниципальных образований полномочий<sup>1</sup>.

На муниципальном уровне управления вопросы, связанные с развитием физической культуры и массового спорта регулируются соответствующими структурными подразделениями администрации, к их числу относятся: отделы, комитеты и т.п. Данные учреждения совместно с другими органами (в области образования, здравоохранения) регулирует деятельность следующих организаций:

спортивных клубов, коллективов физической культуры, которые действуют на самодеятельной и профессиональной основах в образовательных учреждениях, иных организаций независимо от форм собственности и по месту жительства граждан;

детско-юношеских спортивных школ, детско-юношеских клубов физической подготовки, детско-юношеских спортивно-технических школ, специализированных детско-юношеских школ олимпийского резерва;

образовательных учреждений и научных организаций в области физической культуры и спорта всех типов и видов независимо от организационно-правовых форм;

муниципальных физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений (бассейнов, спортивных залов, кортов, велотреков)<sup>2</sup>.

В соответствии с Федеральным законом «Об общественных объединениях» органы муниципального управления в области физической культуры и спорта взаимодействуют со спортивными организациями и учреждениями по всем вопросам развития и функционирования физической культуры и массового спорта. К таким вопросам относятся:

<sup>1</sup> ФЗ РФ от 4 декабря 2007 г. N 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»

<sup>2</sup> Российская газета: <http://www.rg.ru/tema/sport/>

— проведение спортивных соревнований, спартакиад и других физкультурно-спортивных мероприятий, которые способствуют пропаганде физической культуры и спорта на территории регионов и муниципальных образований, осуществляют профессиональную подготовку работников физкультурно-спортивных организаций, тем самым повышая их квалификацию, обеспечивают эффективное использование спортивных сооружений и способствуют строительству новых спортивных сооружений;

— оказание помощи физкультурно-спортивным объединениям в выполнении ими уставных задач, принятие соответствующих решений и контроль их исполнения;

— осуществление в установленном законодательством порядке сбора информации, предоставляемой физкультурно-спортивными организациями в соответствии с формами, утвержденными федеральным органом исполнительной власти в области статистики, и последующее предоставление по ним заключения и рекомендации<sup>3</sup>.

Во многих субъектах РФ приняты законы о физической культуре и спорте, в которых установлена компетенция органов муниципального управления в данной сфере<sup>4</sup>. Органы муниципального управления обеспечивают создание на территории регионов и муниципальных образований оптимальных условий, необходимых для занятий физической культурой и спортом людей всех возрастов; осуществляют строительство физкультурно-оздоровительных и спортивных объектов на территории жилых микрорайонов и контролируют процесс создания объектов физкультурно-оздоровительного и спортивного назначения в соответствии с установленными нормами; а также обеспечивают условия для комфортных занятий спортом и физической культурой лиц с ограниченными возможностями и проектируют физкультурно-оздоровительные и

спортивные сооружения, отвечающие потребностям данной группы людей.

В качестве примеров успешного проведения политики развития массового спорта среди населения можно отметить некоторые города Российской Федерации. Одним из таких городов является Тюмень, где в 2014 году была принята муниципальная целевая программа «Развитие физической культуры и спорта в городе Тюмени»<sup>5</sup>. Данная программа главным образом нацелена на развитие материально-технической базы, решение проблемы, касаясь недостатка количества спортивных сооружений на территории города и их доступности для населения и в частности для инвалидов и лиц с ограниченными возможностями. В результате деятельности похожей программы, действующей в период с 2011 по 2014 годы, на территории Тюмени было реконструировано и сдано в эксплуатацию 59 спортивных объектов, среди которых комплекс «Жемчужина Сибири», которая на сегодняшний день является одним из центров биатлона в нашей стране<sup>6</sup>. Там проводятся крупнейшие российские и международные соревнования, на которые приезжают титулованные спортсмены из многих стран. Также стоит упомянуть тюменский центр дзюдо и гигантский легкоатлетический манеж, которые дают возможность сотням детей заниматься любимыми видами спорта. Еще одна цель, которую ставит данная целевая программа, - это увеличение количества людей, вовлеченных в занятия спортом и физической культурой. В последние годы этот показатель постепенно возрастает и в период с 2011 по 2014 годы повысился с 26,7% по 30,8%<sup>7</sup>. Таким образом, динамичное развитие физкультурно-спортивного комплекса Тюмени создает для жителей города комфортные условия для занятий спортом.

Еще одним положительным примером является Казань, которая в течение последних лет активно борется за ста-

3 ФЗ от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «Об общественных объединениях»

4 Бутова Т.В., Белогорцева Ю.А. Развитие современной физической культуры и спорта в России // В сборнике: Общество в эпоху перемен: формирование новых социально-экономических отношений. Материалы V международной научно-практической конференции. Саратов, 2014. С. 38-40

5 Распоряжение от 05 ноября 2014 года № 822-РК Об утверждении муниципальной программы «Развитие физической культуры и спорта в городе Тюмени на 2015 — 2020 годы»

6 Инвестиционный портал города Тюмени: <http://invest.tyumen-city.ru/>

7 Портал города Тюмени: <http://www.tyumen-city.ru/>

тус спортивной столицы РФ. Развитие массового спорта в городе осуществляется за счет реализации программы «Развитие физкультуры и спорта по месту жительства в городе Казани»<sup>8</sup>. Основным направлением деятельности в данной сфере можно назвать создание большого числа мест для занятий спортом младшего поколения, в число которых входят физкультурные центры в жилых микрорайонах и школьных дворах, а также создание максимально благоприятных условий для оздоровления людей и организации их досуга посредством физической культуры и спорта по месту жительства. В результате количество данных сооружений за последние 5 лет увеличилось на 19% и продолжает увеличиваться в настоящее время, создавая спортивный резерв для многих сборных команд нашей страны<sup>9</sup>.

На муниципальном уровне основными источниками финансирования сферы физической культуры и массового спорта являются средства местного бюджета, средства физкультурно-спортивных учреждений и организаций, в том числе общественных физкультурно-оздоровительных объединений, а также прибыль, полученная от продажи билетов на спортивные мероприятия и проведения спортивных лотерей. Также источниками финансирования данной сферы могут служить благотворительные пожертвования физических и юридических лиц. Следует отметить, что поступление средств из внебюджетных источников не является основанием для сокращения бюджетных отчислений на развитие сферы физической культуры и спорта данного региона. Органы муниципального управления имеют право устанавливать льготы по налогам, платежам и сборам в местные бюджеты для физкультурно-спортивных организаций всех форм собственности, которые осуществляют деятельность в сфере оздоровления людей, физической культуры и массового спорта. Помимо этого, учреждения, занимающиеся данным видом деятельности, освобождают-

ся от уплаты части налога, которая поступает в местный бюджет и расходуются на создание и содержание спортивных объектов, проведение массовых спортивных мероприятий. Также, органы муниципального управления могут вводить дополнительные компенсации и гарантии за счет средств местного бюджета спортсменам, тренерам и другим людям, вовлеченным в организацию физкультурно-спортивных мероприятий. В компетенции органов муниципального управления находится регулирование цен на посещение спортивных соревнований, аренду спортивных комплексов и сооружений, которые находятся в муниципальной собственности, продажу гражданам абонементов на пользование такими сооружениями. Содержание физкультурно-оздоровительных и спортивных сооружений по месту жительства граждан, в том числе ремонт таких сооружений, организация массовых спортивных мероприятий, оплата труда работников физкультурно-спортивных организаций, проводящих занятия с жителями микрорайонов или поселков, осуществляются в порядке, определенном правовыми актами органов местного самоуправления.

Однако стоит отметить, что в большинстве случаев данная сфера получает недостаточное финансирование из средств местного бюджета для сбалансированного развития и обеспечения полноценного функционирования. Поэтому первоочередной задачей в области спорта и физической культуры является привлечение частных инвесторов, которые будут брать на себя часть расходов. На деле, в большинстве случаев инвесторы ограничиваются вложением средств в частные спортивные центры, фитнес-клубы и не спешат вкладывать деньги в развитие массового спорта, поскольку в данном случае нет уверенности в возврате инвестиций и получении прибыли. Поэтому, спонсоров нужно привлекать не материальными, а социальными выгодами, которые могут быть выражены в рекламе или приобретении положительной репутации. Помимо этого, власти региона оказывают инвестору активную поддержку, которая заключается в снижении административных барьеров на строительство и ввод

<sup>8</sup> Решение Казанской городской Думы от 03.10.2014 № 3-36 «О Концепции развития физической культуры и спорта по месту жительства»

<sup>9</sup> Российские новости: <http://runews24.ru/kazan/>

объектов в эксплуатацию на территории муниципального образования, упрощении порядка получения налоговых льгот, а также в организации региональных и муниципальных инвестиционных стандартов, которые создают благоприятные условия для ведения бизнеса в регионах и муниципальных образованиях и возможность для бизнеса влиять на решения власти.

Данные представленного анализа позволяют заключить, что органы муниципального управления играют очень важную роль в сфере регулирования и развития спорта и физической культуры, поскольку в их компетенцию входит решение вопросов местного значения, которые касаются обеспечения условий для развития на территориях муниципальных образований физической культуры и массового спорта. Помимо этого, органами муниципального управления регулируется деятельность спортивных организаций и учреждений, создаются комфортные условия для занятий спортом и физической культурой людей всех возрастов и людей с ограниченными возможностями, производится помощь в организации спортивных мероприятий и пропагандируются занятия спортом и физической культурой среди населения. Также важно отметить, что органы муниципального управления занимаются распределением финансирования спортивных организаций и учреждений за счет средств местного бюджета и привлечением в данную сферу частных инвесторов, чьи вливания оказывают существенную поддержку развитию массового спорта.

### Литература

- Федеральный закон Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. N 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»  
Федеральный закон от 19.05.1995 N 82-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «Об общественных объединениях»  
Распоряжение от 05 ноября 2014 года № 822-РК Об утверждении муниципальной программы «Развитие физической культуры и спорта в городе Тюмени на 2015 — 2020 годы»  
Решение Казанской городской Думы от 03.10.2014 N 3-36 «О Концепции развития физической культуры и спорта по месту жительства»  
Официальный сайт Министерства спорта Российской Федерации: <http://fcp.minsport.gov.ru/>  
Российская газета: <http://www.rg.ru/tema/sport/>  
Портал города Тюмени: <http://www.tyumen-city.ru/>  
Инвестиционный портал города Тюмени: <http://invest.tyumen-city.ru/>  
Официальный портал города Казани: <http://www.kzn.ru/>  
Российские новости: <http://runews24.ru/kazan/>  
Бутова Т.В., Белогорцева Ю.А. Развитие современной физической культуры и спорта в России // В сборнике: Общество в эпоху перемен: формирование новых социально-экономических отношений. Материалы V международной научно-практической конференции. Саратов, 2014. С. 38-40

### References

- Federal Law of the Russian Federation on December 4, 2007 N 329-FZ «On Physical Culture and Sports in the Russian Federation»  
The federal law from 19.05.1995 N 82-FZ (ed. By 03.08.2015) "On Public Associations"  
Order of November 5th, 2014 № 822-Kazakhstan On Approval municipal program «Development of physical culture and sports in the city of Tyumen for 2015 - 2020»  
The decision of the Kazan City Duma on 03.10.2014 N 3-36 «On the Concept of development of physical culture and sport in the community»  
The official website of the Ministry of Sports of the Russian Federation: <http://fcp.minsport.gov.ru/>  
The Russian newspaper: <http://www.rg.ru/tema/sport/>  
The portal of the city of Tyumen: <http://www.tyumen-city.ru/>  
Investment portal of the city of Tyumen: <http://invest.tyumen-city.ru/>  
The official portal of the city of Kazan: <http://www.kzn.ru/>  
The Russian news: <http://runews24.ru/kazan/>  
Butova T.V., Belogortseva Y.A. The development of modern physical culture and sports in Russia // In: Society in Times of Change: the formation of the new socio-economic relations. Proceedings of the V International scientific and practical conference. Saratov, 2014. pp 38-40

## ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТИМУЛИРОВАНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ МУНИЦИПАЛЬ- НЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

## PRACTICAL ASPECTS OF PROMOTING ENTREPRENEURSHIP IN THE INNOVATION SPHERE OF MUNICIPALITIES



Милькина Ирина Владимировна  
кандидат экономических наук, доцент кафедры  
государственного и муниципального управления  
ФГБОУ ВО «Государственный университет  
управления», г. Москва  
[irina\\_milkina@bk.ru](mailto:irina_milkina@bk.ru)

Irene Milkina  
Candidate of Economic Sciences, Associate Professor,  
Department of state and municipal governance of  
State University of Management (Moscow)  
[irina\\_milkina@bk.ru](mailto:irina_milkina@bk.ru)

**Аннотация:** в статье проведен анализ целей и приоритетных направлений реализации муниципальной инновационной политики. Исследован практический опыт стимулирования предпринимательской деятельности в инновационной сфере муниципальных образований. Сделан вывод о том, что малое и среднее предпринимательство занимает прочное место в структуре экономики муниципальных образований и играет существенную роль в социальной жизни населения.

**Ключевые слова:** муниципальная инновационная политика, инновационный социальный проект, инновационная деятельность, малое и среднее предпринимательство.

**Abstract:** the article contains the analysis of objectives and priorities in the implementation of innovative municipal policy. Also investigated practical experience of promoting entrepreneurship in the innovation sphere of municipalities Author makes the conclusion that small and medium enterprises has a strong place in the structure of municipal economy and plays a significant role in the social life of the population.

**Keywords:** municipal innovation policy, social innovation project, innovation activity, small and medium enterprises.

Перспективное развитие российских городов связано с развитием реального сектора экономики, реализацией новых инвестиционных и инновационных проектов, формированием территориальных кластеров, становлением и развитием малого предпринимательства как основы городской экономики. Важную роль в этом процессе играют предприятия городской инфраструктуры поддержки предпринимательства и инновационной деятельности, оказывающие услуги организациям и предпринимателям практически по всему необходимому спектру услуг, включая консалтинговые и инжиниринговые услуги, услуги в сфере охраны и коммерческого оборота интеллектуальной собственности, бизнес-планирования, маркетинга и др.

Основными стратегическими целями муниципальной политики в сфере экономического и инновационного развития являются:

повышение уровня и качества жизни населения;

привлечение инвестиций в реальный сектор экономики;

обеспечение высоких темпов экономического роста;

формирование благоприятных условий жизнедеятельности.

Следует отметить, что основной целью развития инновационной деятельности в муниципальных образованиях является создание условий для интенсивного роста предпринимательства (в т.ч. развитие субъектов малого и среднего предпринимательства), особенно, в производственной сфере.

Малое и среднее предпринимательство занимает прочное место в структуре экономики муниципальных образований и играет существенную роль в социальной жизни населения. В настоящее время на становление и развитие малого и среднего предпринимательства серьезное влияние оказывают национальная экономика, инвестиционный климат и связанные с этим общие для всех проблемы недоступности финансовых, материально-технических ресурсов в условиях недостаточности собственного стартового капитала и знаний для успешного начала предпринимательской деятельности, что ве-

дет к сокращению численности индивидуальных предпринимателей.

Существующие проблемы развития предпринимательства и стимулирования инновационной деятельности в муниципальных образованиях России можно решить объединенными усилиями и согласованными действиями самих субъектов малого и среднего предпринимательства, структур его поддержки, территориальных органов, федеральных органов власти и органов местного самоуправления.

Муниципальная политика в сфере развития предпринимательства и инноваций в муниципальных образованиях формируется в соответствии со стратегическими документами, утвержденными Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, законами и постановлениями правительства региона о стратегии социально-экономического развития и поддержке малого и среднего предпринимательства, а также муниципальными нормативными правовыми актами. В свою очередь, на федеральном уровне вопросы развития предпринимательства и инноваций регулируются Федеральным законом от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»; распоряжением Правительства РФ от 29.03.2013 № 467-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».

Приоритетными направлениями развития инновационной деятельности в муниципальных образованиях являются:

1) развитие малого и среднего предпринимательства в сфере промышленного производства;

2) привлечение инвестиций для модернизации существующих организаций и создания новых субъектов малого бизнеса в приоритетных отраслях;

3) внедрение инновационных технологий в промышленности и сельском хозяйстве;

4) создание кластеров и территорий инновационного развития;

5) привлечение субъектов малого предпринимательства к участию в системе закупок для муниципальных нужд;

б) повышение социальной защищенности граждан, работающих на малых предприятиях.

Для стимулирования предпринимательской деятельности в инновационной сфере необходимо создание механизмов, направленных на решение следующих основных задач (рисунок 1).

Рисунок 1 — Направления стимулирования развития предпринимательской деятельности в инновационной сфере.

Мероприятия по совершенствованию внешней среды развития малого и среднего предпринимательства включают в себя проведение мониторинга нормативных правовых актов, мониторинга по выявлению проблем, возникающих у субъектов малого и среднего бизнеса при осуществлении предпринимательской деятельности, и возникающих административных барьеров, сроков, процедуры предоставления земельных участков под строительство, их целевое использование, анализ финансовых, экономических, социальных и иных показателей развития малого и среднего предпринимательства и эффективности применения мер по его развитию, прогноз развития малого и среднего предпринимательства на территории муниципального образования.

Мероприятия по информационной поддержке малого и среднего предпринимательства включают в себя информирование субъектов малого предпринимательства об объявляемых закупках товаров, работ и услуг для муниципальных нужд, создание системы информационного и учебно-методического обеспечения, в том числе баз данных по различным аспектам ведения бизнеса, подготовку информационных материалов для публикаций в средствах массовой информации, ведение реестра субъектов малого и среднего предпринимательства — получателей поддержки, размещение реестра на официальном сайте администрации района в сети Интернет. С помощью данных мероприятий решаются задачи создания системы информационного и учебно-методического обеспечения по основам предпринимательской деятельности для начинающих и действующих предпринимателей.

Мероприятия по консультационной

поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства включают в себя предоставление организационно-консультативных услуг безработным гражданам по вопросам организации самозанятости безработных граждан, предоставление услуг по защите прав потребителей, защите продавцов от недобросовестных потребителей, консультационное, информационное и методическое содействие субъектам малого и среднего предпринимательства, содействие предпринимателям в расширении рынка сбыта продукции и услуг, совместное решение существующих проблем в сфере малого предпринимательства. Эти мероприятия направлены на решение задач обеспечения занятости населения и развитие самозанятости, обеспечение конкурентоспособности субъектов малого и среднего предпринимательства, оказание содействия субъектам малого и среднего предпринимательства в продвижении производимых ими товаров, результатов интеллектуальной деятельности на рынок области и Российской Федерации, повышение социальной ответственности субъектов малого предпринимательства.

Мероприятия по развитию финансовой и имущественной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне включают в себя предоставление различных субсидий, организацию дополнительного профессионального обучения населения, изъявившего желание вести предпринимательскую деятельность, и начинающих предпринимателей основам предпринимательской деятельности и подготовку кадров по требуемым профессиям для малого бизнеса, формирование специализированных фондов муниципального имущества для возможного предоставления по итогам конкурса в аренду малым и средним предприятиям и публикация в сети Интернет муниципальной собственности (реестра имущества), формирование и ведение реестра муниципального имущества, которое может быть передано субъектам малого и среднего предпринимательства, размещение муниципальных заказов у субъектов малого предпринимательства.

Данные мероприятия направлены на решение задач по развитию системы микрокредитования, в том числе для начинающих предпринимателей, развитию малого предпринимательства в приоритетных сферах деятельности на территории муниципального района, развитию выставочно-ярмарочной деятельности субъектов малого предпринимательства, поддержке образования инвестиционных организаций, увеличению доли производимых субъектами малого и среднего предпринимательства товаров (работ и услуг) в общем объеме производимой продукции в муниципальном образовании, увеличению доли уплаченных субъектами малого и среднего предпринимательства налогов в налоговых доходах федерального, регионального бюджета и местных бюджетов.

В целях осуществления деятельности по созданию условий для коммерциализации инновационных технологий, приоритетных для муниципальных образований, субъектам инновационной деятельности из муниципального бюджета могут предоставляться субсидии на возмещение затрат в связи с выполнением работ (оказанием услуг) при осуществлении деятельности, направленной на реализацию инновационных проектов.

Например, в г. Красноярске предусмотрено предоставление субсидий организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, в целях финансового обеспечения (возмещения) части затрат, связанных с оказанием имущественной, консультационной и информационной поддержки субъектам малого предпринимательства, реализующим инновационные и (или) социальные проекты [3].

Под инновационным проектом понимается комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на создание и продвижение на рынок нового вида продукции, услуг, работ или технологического процесса.

Социальный проект — социально ориентированный проект субъекта малого предпринимательства, направленный на достижение общественно полезных целей, решение социальных проблем, в том числе оказание поддержки ли-

цам, находящимся в трудной жизненной ситуации, и обладающий следующими характеристиками: (1) социальное воздействие — целевая направленность на решение/смягчение существующих социальных проблем, устойчивые позитивные измеримые социальные результаты; (2) инновационность — применение новых подходов, позволяющих увеличить социальное воздействие.

В целях поддержки инновационных проектов в сфере образования, культуры и искусства органами местного самоуправления проводятся конкурсы на получение грантов (например, в г. Чебоксары и г. Новочебоксарск Чувашской Республики) на реализацию социально значимых проектов:

— в сфере энергосбережения и повышения энергоэффективности;

— проектов, обеспечивающих инновационное развитие;

— проектов, обеспечивающих эффективность управления финансами;

— по проектированию архитектурного облика и изменению пространства современной образовательной организации [4, 5].

В г. Чебоксары Чувашской Республики подобный конкурс проводится среди образовательных организаций по номинациям:

— «Энергоэффективная образовательная организация»;

— «Инновационная образовательная организация»;

— «Эффективный менеджмент в образовательной организации»;

— «Образовательная организация будущего».

Мероприятия по развитию инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне включают организационную и методическую помощь по созданию и развитию малого и среднего предпринимательства, развитию существующей инфраструктуры малого предпринимательства.

В реализации данного мероприятия немаловажную роль играют сами органы местного самоуправления, а именно, существующая организационная структура управления муниципальным образованием и структуры поддержки предпринимательской деятельности.

Следует отметить, что ключевым принципом, определяющим построение организационного механизма реализации программы инновационного развития, является принцип «баланса интересов», подразумевающий обеспечение соблюдения интересов органов управления различного уровня и организаций различных форм собственности, участвующих в разработке, реализации и мониторинге результатов инновационной программы.

Целесообразно в структуре органов местного самоуправления создавать совещательный и координационный орган, состоящий из представителей местной администрации, вузов, научных организаций, предприятий, общественных объединений, основной целью которого является разработка направлений стратегического развития муниципального образования, координация взаимодействия органов местного самоуправления, научных и образовательных учреждений, промышленных предприятий в интересах решения задач социально-экономического, инновационного и научно-технического развития, а также повышения инвестиционной привлекательности территории.

Например, на территории городов России создаются советы по инновационной деятельности, являющиеся совещательным органом по вопросам развития и муниципальной поддержки инвестиционной и инновационной деятельности. Советы взаимодействуют с органами местного самоуправления, субъектами инвестиционной деятельности, научными и исследовательскими учреждениями, экспертными организациями, кредитно-финансовыми организациями, иными участниками инвестиционного и инновационного процессов на территории города. Подобные советы также образованы: в г. Кемерово (Совет по инвестиционной и инновационной деятельности), в г. Вологде (Совет по стратегическому развитию, науке, инвестициям и инновациям при Главе города Вологды); в г. Абакане (Совет по инновационной и инвестиционной деятельности при Администрации города Абакана); в Мариинско-Посадском районе Чувашской республики (Совет по инвестиционной и предпринима-

тельской деятельности); в г. Набережные Челны (Совет по инвестициям и новациям при Мэре города Набережные Челны) и др.

К основным задачам и функциям совета относятся:

1) анализ состояния инвестиционной и инновационной деятельности на территории города;

2) организация взаимодействия органов местного самоуправления, территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти, организаций, независимо от их организационно-правовой формы, по вопросам реализации единой политики в области инвестиционной и инновационной деятельности на территории города;

3) определение приоритетных направлений и формирование стратегических целей по реализации инвестиционной политики;

6) организация проведения экспертизы инновационных проектов с целью определения эффективных механизмов внедрения научных достижений в практику;

8) разработка стимулирующих механизмов привлечения частных инвестиций для реализации инновационных проектов и проектов субъектов малого и среднего предпринимательства в приоритетных и значимых сферах для города и др.

Мероприятия по оказанию содействия субъектам малого и среднего предпринимательства в продвижении производимых ими товаров, результатов интеллектуальной деятельности на региональный рынок связаны с развитием выставочно-ярмарочной деятельности субъектов малого предпринимательства и организацией конкурсов перспективных инновационных продуктов.

Так, например, в городе Волгоград с 2011 года ежегодно проводится конкурс инновационных проектов социально-экономического развития города «Лучшие инновации — жителям Волгограда» [7].

Конкурс проводится с целью определения и внедрения перспективных инновационных продуктов и технологических процессов, способствующих социально-экономическому развитию города, направленных на решение следующих задач:

— экономия электроэнергии, топлива, сырья и материалов;

— увеличение сроков эксплуатации коммуникационных и инженерных сетей, оборудования, машин и механизмов;

— внедрение современных телекоммуникационных технологий, средств вычислительной техники и эффективного программного обеспечения;

— повышение эффективности деятельности администрации Волгограда, администраций районов города, муниципальных учреждений и предприятий, структур экономики и социальной сферы города;

— повышение качества услуг для населения, улучшение экологической обстановки в Волгограде.

Инновационные проекты должны обладать инновационным качеством, новизной, высокой эффективностью и являться законченным научно-техническим продуктом, прошедшим апробацию (иметь документальное подтверждение компетентной оценки проекта: публикации сведений о проекте в официальных изданиях и научных сборниках; положительные рецензии и отзывы на проект; сертификаты, патенты, лицензии, регистрационные свидетельства и др.).

Определение победителей проводится на основании следующих критериев оценки:

— экономический эффект от внедрения инновации (снижение затрат, повышение производительности труда и т.д.);

— социальный эффект от реализации инновационного проекта (создание новых рабочих мест);

— бюджетный эффект от реализации инновационного проекта (величина поступлений в бюджет Волгограда, размер экономии средств бюджета Волгограда);

— влияние на экологию и др.

Так, в 2014 году победителем конкурса «Лучшие инновации — жителям Волгограда» был признан инновационный проект Волгоградского открытого акционерного общества «Химпром».

Также дипломами были отмечены: проект по обеспечению экологической безопасности жилой застройки и улучшения качества жизни населения

г. Волгограда» (дипломом 2-й степени, разработчик — индивидуальный предприниматель); проекты по энергосбережению (разработчики — ФГБОУ ВПО «Волгоградский государственный архитектурно-строительный университет», ООО «РЕУС»), проект развития АПК (разработчик — индивидуальный предприниматель) — дипломы 3-й степени.

В городе Кемерово с 2009 года ежегодно проводится конкурс «Лучший городской инновационный проект» в целях активизации исследований по наиболее актуальным вопросам социально-экономического развития города и привлечения талантливой молодежи в сферу науки [6].

Проекты, представленные участниками Конкурса, оцениваются по следующим критериям:

— актуальность инновационного проекта;

— направленность проекта на внедрение результатов исследований на территории города Кемерово;

— конкурентоспособность научно-технической и инновационной продукции;

— применение информационных технологий;

— социально-экономическое значение результатов проекта.

В 2014 году жителями города Кемерово было подано 73 заявки, при этом наибольшее количество проектов (54) — социальной направленности. В частности, были удостоены наград проекты в номинациях: **«Лучший инновационный проект в социальной сфере»**, «Лучший инновационный проект, направленный на решение проблем в сфере жилищно-коммунального хозяйства, **«Лучший инновационный проект в сфере обеспечения промышленной и экологической безопасности»**.

В 2015 году, в условиях сокращения импортируемого товара и введения на отечественный экспортный товар санкций, особенно актуальным становится импортозамещение и инновации. Именно на стимулирование развития отечественных предпринимателей направлен организуемый ежегодный федеральный конкурс «100 лучших товаров России — 2015». В 2015 году девиз данного конкурса — «Отечественному

рынку — лучшие российские товары». Конкурс проводится Росстандартом, Академией проблем качества России, РИА «Стандарты и качество». Чтобы стать лауреатом конкурса, товар и услуга должны пройти тщательную экспертизу специалистов территориальных ЦСМ, а затем московских специалистов Росстандарта. Учитываются следующие критерии: безопасность, потребительские свойства, конкурентоспособность, отсутствие жалоб со стороны потребителей.

Таким образом, основной целью развития инновационной деятельности в муниципальных образованиях является создание условий для интенсивного роста предпринимательства (в т.ч. развитие субъектов малого и среднего предпринимательства), особенно, в производственной сфере. Развитие малого и среднего предпринимательства в муниципальных образованиях направлено на увеличение числа рабочих мест, увеличение доли малого и среднего предпринимательства в региональном валовом продукте, активное вовлечение в молодежи.

#### Литература

Федеральный закон от 24.07.2007 № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».  
 Распоряжение Правительства РФ от 29.03.2013 № 467-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика».  
 Постановление администрации г. Красноярск от 21.01.2015 N 14 (ред. от 16.07.2015) «Об утверждении Положения о порядке предоставления субсидий организациям, образующим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, в целях финансового обеспечения (возмещения) части затрат, связанных с оказанием имущественной, консультационной и информационной поддержки субъектам малого предпринимательства, реализующим инновационные и (или) социальные проекты».

Постановление администрации г. Новочебоксарск ЧР от 26.06.2014 № 276 «О конкурсе грантов главы администрации города Новочебоксарск в целях поддержки инновационных проектов в сфере культуры и искусства 2014 года».

Постановление администрации г. Чебоксары ЧР от 04.07.2013 N 2121 «О проведении конкурса на получение грантов главы администрации города Чебоксары для поддержки инноваций в сфере образования».

Постановление администрации г. Кемерово от 19.05.2015 № 1214 (ред. от 24.11.2015) «О проведении конкурса «Лучший городской инновационный проект».

Постановление администрации Волгограда от 21.02.2011 № 498 (ред. от 02.09.2014) «О проведении конкурса инновационных проектов социально-экономического развития Волгограда «Лучшие инновации — жителям Волгограда».

#### References

Federal law of 24.07.2007 No. 209-FZ «About development of small and medium entrepreneurship in the Russian Federation». The order of the Government of the Russian Federation of 29.03.2013 No. 467-p «On approved on the approve a state program of the Russian Federation «economic development and innovative economy». The decree of the administration of Krasnoyarsk from 14 21.01.2015 N (ed. from 16.07.2015) «On approval of the Regulations on the procedure for providing subsidies to organizations forming the infrastructure of support of subjects of small and medium enterprises, to provide financial support (compensation) of the cost, with regard to providing proprietary, Advisory and information support to small businesses, implementing innovative and (or) social projects». Resolution of the city Novocheboksarsk CR from 26.06.2014 No. 276 «On competition of grants of the head of the city administration Novice - boczarska to support innovative projects in the sphere of culture and arts 2014».  
 Resolution of the administration of Cheboksary CR # 2121 dated 04.07.2013 «On the competition for grants of the head of administration of Cheboksary to support innovation in the field of education».  
 The decision of administration of Kemerovo city from 19.05.2015 No. 1214 (edited on 24.11.2015) «About the competition «the Best city innovative project».  
 The decision of administration of Volgograd from 21.02.2011 No498 (edited on 02.09.2014) «About competition of innovative projects of socio-economic development of Volgograd «Best innovation vacii — residents of Volgograd».

## Потенциал малых городов в системе расселения региона (на примере Краснодарского края)

## The potential of small towns in settling people in the region's space (the example of the Krasnodar region)



Авдеева Татьяна Тимофеевна, доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой организации и планирования местного развития (ФБГОУ ВО «Кубанский государственный университет» г. Краснодар)  
avdeevatt@mail.ru

Tatiana Avdeeva, doctor of economic sciences, professor  
Chair by the department of organization and planning of local development of the Kuban State University (Krasnodar)  
avdeevatt@mail.ru



Лаврова Татьяна Георгиевна  
кандидат экономических наук, доцент кафедры организации и планирования местного развития (ФБГОУ ВО «Кубанский государственный университет» г. Краснодар)  
lavrova@yandex.ru

Tatiana Lavrova  
candidate of economy science, docent, Department of organization and planning local development of the Kuban State University (Krasnodar)  
lavrova@yandex.ru

**Аннотация:** в статье рассматриваются проблемы развития малых городов, возникающие в результате кризисных явлений в системе расселения регионов. Показано влияние малых городов Краснодарского края на окружающие сельские территории, определен профиль экономической деятельности городов. Выявлены возможности обеспечения баланса территориальной системы расселения на основе использования потенциала малых городов.

**Ключевые слова:** система расселения, городская сеть региона, территориальная структура малых городов, сферы влияния малых городов, экономический профиль городов, потенциал развития малых городов.

**Abstract:** in the article authors examine problems of development of small towns, arising up as a result of the crisis phenomena in the system of settling people in the region's space. The influence of the small towns of Krasnodar's region is shown on surrounding rural territories areas, the profile of economic activity of small towns is certain. Possibilities of providing of balance of the territorial system in settling people in the region's space on the basis of the use of potential of small cities are educed.

**Keywords:** settlement system, network of towns of region, territorial structure of small towns, the sphere of influence of small towns, economic profile of small towns, small town's development

Происходящие в постреформенный период изменения в системе расселения России, которые многие исследователи оценивают как кризисные, привели к деформации функций, экономической базы, социального состава и взаимосвязей всех без исключения населённых пунктов страны [1]. В отношении крупных городов это проявляется в высокой концентрации больших масс людей, предприятий, транспорта, в социальной и психологической перегрузке населения, в разрушении природной среды города, в функциональной разорванности внутригородских территорий, в загрязненности окружающей среды и др. Для средних и малых городов кризис системы расселения проявляется в их невостребованности рынком, в оттоке финансовых и трудовых ресурсов к крупным городам, в разрежении сети поселений в связи с их сокращением, в резком сокращении функционального содержания межпоселенных связей, и др. Об остроте этой проблемы говорят данные о потерях населённых пунктов в различных регионах России. Так, даже в таких густонаселённых регионах, как Краснодарский край, за последние пятьдесят лет исчезли в связи с малочисленностью 313 населённых пунктов (по подсчётам специалистов Кубанского госуниверситета на основе данных шести последних переписей населения). Эти данные свидетельствуют об опасности дальнейшего углубления кризиса системы расселения.

Термин «система расселения» становится все более востребованным в контексте проблем территориальной организации общества, среди которых особую значимость приобретают вопросы связанности отдельных территориальных единиц. Система расселения понимается как совокупность населённых пунктов на отдельных территориях и в масштабах государства, которую образуют реальные элементы (городские и сельские поселения) и конкретные межпоселенные связи (транспортные, хозяйственные, социальные, миграционные и др.). При этом, изменения в состоянии одного населённого пункта сказываются на состоянии всех с ним связанных, и поддержание системы обеспечивается лишь балансом разнонаправленных изменений одновременно во всех элементах. В противном случае, система может перестать функционировать.

Малые города в функционировании всей отечественной системы расселения играют уникальную роль. Именно эти, а не крупные города, фактически соединяют пространство городской и сельской России в транспортном и социально-инфраструктурном отношении. Малые города формируют пространственный каркас, элементы которого реализуют сопряженность социального и экономического развития, стыки между подсистемами «производство — расселение», «производство — инфраструктура», «расселение — инфраструктура» и др. Особая роль малых городов проявляется в формировании и поддержании связей с прилегающими сельскими территориями, причем эти связи тем сильнее, чем более отдален малый город от регионального центра.

В настоящее время многие малые города России находятся в кризисном состоянии: их градообразующая база создает менее половины производимой ранее продукции, низкая занятость населения, доходы, бюджетная обеспеченность и пр. По экспертным оценкам для обеспечения долгосрочного нормального функционирования только жилищно-коммунального комплекса малых городов нужно ежегодное выделение в течение десяти лет по 1,5–2,0 трлн. рублей.

Обозначенные проблемы послужили основанием для определения дальнейших «перспектив» развития малых городов. Выступая в декабре 2011 г. на международном урбанистическом форуме бывший министр экономического развития РФ Эльвира Набиуллина говорила: «Миграционный переток из малых городов в большие — сегодня это основной миграционный тренд в нашей стране, который мы должны учитывать в своей экономической, демографической, инфраструктурной и социальной политике... К сожалению, убывание городов небольшого размера является непреодолимой глобальной тенденцией... В течение ближайших 20 лет из малых городов России может высвободиться порядка 15–20 миллионов человек» [2]. Позиция министерства экономического развития, представленная в ряде официальных документов, ориентированная на поддержку крупных городов, вызвала резкую критику со стороны ученых, общественных деятелей, предста-

вителей различных ассоциаций и союзов малых и средних городов, глав местных администраций.

Действительно, с одной стороны, «содержание» малых городов связано со значительными расходами, способными «съесть» немалую часть прироста ВВП. С другой стороны, исследователи отмечают, что, во-первых, ни разу не предпринимались попытки проектного, программного обоснования перспектив (пусть и отрицательных) каждого малого города. Во-вторых, не проводился подсчет всех затрат, связанных с переселением десятков миллионов человек в формируемые агломерации. В-третьих, никто не гарантировал появление в новых городских агломерациях миллионов рабочих мест [1].

Рассматривать малые города только с позиций «экономической эффективности», конкурентоспособности без учета других важных факторов представляется недопустимым. Исчезновение малых городов и связанное с этим разрушение сложившейся системы расселения, разрыв многочисленных связей между значительной частью территорий означает разрушение пространственного каркаса страны со всеми негативными социально-экономическими последствиями.

В Краснодарском крае малые города составляют значительную часть городских поселений региона и во многом формируют пространственный каркас региональной системы расселения. Являясь административными центрами сельских районов и занимая по площади всего лишь 2,2% территории края, они оказывают влияние более, чем на 40% территории края с преобладающим сельским населением. В них проживает 14% городского населения или 8% общей численности населения Краснодарского края. В окружении малых городов края находится 329 сельских населенных пунктов, что составляет 19,1% всех сельских населенных пунктов края (1724). Эти города являются стержнем в решении многих проблем социально-экономического развития сельских поселений.

Нынешняя городская сеть Краснодарского края насчитывает 26 городов, среди которых 4 крупных, один большой, одиннадцать средних и одиннадцать малых городов (таблица 1). В составе средних городов четыре города имеют население немногим более 50 тысяч человек, что поз-

воляет рассматривать их как малые. По количеству городов Краснодарский край занимает 2-е место после Ростовской области из 6 субъектов Южного Федерального округа.

В процентном отношении более половины городского населения Краснодарского края сосредоточено в четырех крупных (56,2%) городах, в средних и малых проживает более трети городского населения (23,8% и 13,8% соответственно). Следует отметить, что все малые города (кроме г. Хадыженска) являются административными центрами муниципальных образований.

Для городских населенных пунктов Краснодарского края характерна высокая плотность населения. При этом наиболее высокая плотность отмечается в центральных и южных районах и более низкая плотность — в северных и восточных.

В советский период Краснодарский край не отличался высоким уровнем урбанизации вследствие слабого развития промышленности и ориентации преимущественно на развитие сельского хозяйства. Большинство малых и средних городов имеют сельское происхождение. Отметим, что до 1980 г. численность сельского населения края превышала городское, составляя 53,2% — 51,3%. Начиная с этого периода, доля городских жителей постепенно увеличивалась и в 2015 году она составила 53,4%, а сельского — 46,6% общей численности населения края, что в два раза превышает показатель доли сельского населения в среднем по России.

В результате прироста городского населения Краснодарского края произошло значительное повышение его плотности. Так, например, по итогам переписи 2010 г. плотность населения в 2002 и 2010 гг. составляла 67,9 и 68,1 чел. на 1 кв.км соответственно, а в 2015г этот показатель достиг 73,05 чел. на 1 кв.км. При этом плотность населения сильно различается в городах разного типа. В малых городах плотность населения в 10 и более раз ниже, чем в крупных (таблица 1).

Что касается распределения малых городов в пространстве региона, то для него характерна крайняя неравномерность размещения. С точки зрения удаленности малых городов от регионального центра наиболее удаленными являются семь малых городов края (расстояние 150–170 км

до краевого центра), наименее — три (40–70 км), один город удален от центра на расстояние 80 км.

Шесть наиболее удаленных от регионального центра городов находятся в стороне от федеральных транспортных магистралей. Четыре города расположены в непосредственной близости от федеральных автомобильных трасс, что дает им преимущества в экономической активности. Они более привлекательны для потенциальных инвесторов. В худшем по-

ложении находится г. Приморско-Ахтарск, расположенный вдали от федеральных трасс и железнодорожных магистралей (в «тупике»).

Следует отметить наличие достаточно развитой сети дорог местного значения в районах края, связывающей малые города с сельскими населенными пунктами, что может служить благоприятной предпосылкой для развития внутренних локальных рынков и мобильности населения.

Экономический потенциал малых го-

Таблица 1 — Численность и плотность населения городов Краснодарского края [3,5]

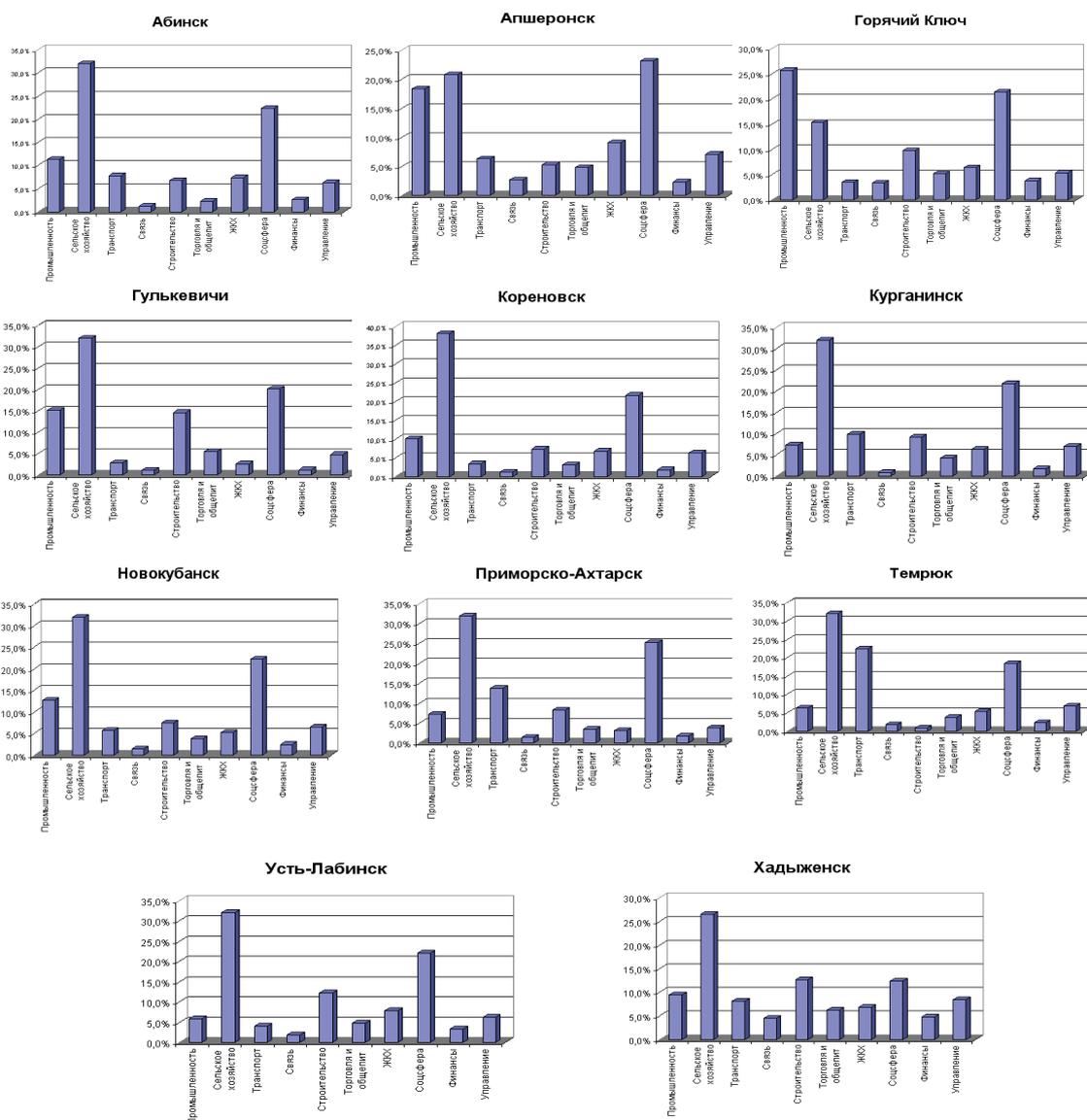
№ п/п	Город	Численность населения, чел	Площадь (км <sup>2</sup> )	Плотность населения (чел./км <sup>2</sup> )
Крупные (250–1000 тыс. чел.)				
1	Краснодар	803347	841,4	1061,7
2	Сочи	468184	3506,1	133,5
3	Новороссийск	313307	834,9	375,2
	Итого,% населения края	1574828 (29,2%)	-	-
Большие (100–250 тыс. чел.)				
4	Армавир	191799	279,2	686,9
	Итого,% населения края	191799 (3,1%)	-	-
Средние (50–100 тыс. чел.)				
5	Анапа	66776	981,9	68,0
6	Белореченск	52608	1326,6	39,7
7	Геленджик	64059	1227,5	53,0
8	Ейск	85855	143,5	598,3
9	Кропоткин	80030	98,7	810,8
10	Крымск	57125	1601,2	35,7
11	Лабинск	60195	1870,7	32,7
12	Славянск-на-Кубани	65115	2198,6	29,6
13	Тимашевск	52953	1506,4	35,2
14	Тихорецк	59981	76	789,2
15	Туапсе	63185	33,4	1891,8
	Итого,% населения края	707821 (13,5%)	-	-
Малые (до 50 тыс.)				
16	Абинск	36607	1624,1	22,5
17	Апшеронск	40199	2443,2	16,5
18	Горячий Ключ	33459	1755,6	19,1
19	Гулькевичи	34479	1394,5	24,7
20	Кореновск	41330	1425,9	29,0
21	Курганинск	48534	1538,9	31,5
22	Новокубанск	35042	1822,4	19,2
23	Приморско-Ахтарск	31740	2503,6	12,7
24	Темрюк	38780	1956,5	19,8
25	Усть-Лабинск	42355	1511,3	28,0
26	Хадыженск	22246	2443,2	9,1
	Итого,% населения края:	404771 (7,6%)	-	-
	Всего по краю,%:	53,4%		73,1

родов, как правило, определяется узкой отраслевой специализацией и часто зависит от эффективности деятельности одного или нескольких предприятий. От них зависят масштабы производства, занятость и доходы населения, а следовательно качество жизни. В качестве примера можно привести такие крупные агропредприятия, как ЗАО «Россия» (Гулькевичский район), ОАО «Рассвет» (Усть-Лабинск), ЗАО «Колосс» (Абинский район), ЗАО «Нива» (Курганинский район), располагающиеся на территории малых городов. Продукция этих предприятий пользуется спросом и реализуется как в регионе, так и за его

пределами [5]. Территории-поставщики сырья для этих предприятий находятся на расстоянии 20–30 км от малого города. Но все производственные мощности располагаются именно в малых городах.

Учитывая то, что в Краснодарском крае экономическую основу большинства малых городов составляют сельскохозяйственные и перерабатывающие сельхозпродукцию предприятия, то именно они и являются градообразующими, что отражается в структуре экономики малых городов, представленной на рисунке 1. В отдельных городах развивается промышленность, например, металлургическая,

Рисунок 1 — Структура отраслей экономики малых городов Краснодарского края в 2014 году (по численности занятых,%) [4]



деревообрабатывающая. Ряд городов начинает развивать туристический бизнес.

Исторические условия развития малых городов Краснодарского края связаны с развитием индустриализации в советское время. В советские годы именно здесь создавались основные сельскохозяйственные предприятия, которые в том или ином виде действуют в настоящее время. В то же время эти города сохраняют все черты сельской жизни: по внешнему виду они представляют вид большой станицы: малоэтажная застройка, приусадебные участки с подсобными хозяйствами, сельский менталитет населения. Во многих городах агропромышленные предприятия расположены в центре.

В малых городах существует необходимая для работы агрофирм инфраструктура. Это автомобильные и железные дороги, складские помещения, сортировочные площадки для сахарной свеклы, линии электросетей, водопровод и многое другое. Наконец, в малых городах сосредоточена значительная часть трудовых ресурсов агропромышленных предприятий.

Отметим, что в условиях санкций, которые введены в отношении России и которые, похоже, будут иметь затяжной характер, малые города края могут сыграть существенную роль в обеспечении импортозамещения продовольственной продукции.

В сельской местности малые города играют роль локальных центров предоставления культурных, образовательных и медицинских услуг. Расположение больниц и школ, других типов учреждений края имеет так называемый «кустовой» характер, то есть жители окружающей сельской территории ездят в малые города для получения разнообразных видов услуг.

Сегодня можно отметить три основные тенденции развития малых городов Краснодарского края с учетом их потенциала.

Первое — «Малые города — центры агропромышленного производства» (8 городов). Это означает, что те города края, которые преимущественно ориентированы на производство и переработку продукции аграрного сектора, являются своеобразными «точками роста», давая импульсы развития прилегающим сельским территориям. В свою очередь, сельские территории могут выступать в качестве поставщиков необходимого сырья для переработки на предприятиях. Для этого необходимо

развитие кооперационных связей, способствующих вовлечению мелких производителей в производство товарной продукции.

В связи с этим в крае по инициативе Министерства сельского хозяйства намечена реализация крупных проектов — создание семи крупных логистических центров в привязке к малым городам. Они предназначены специально для хранения и организации перевозок агропромышленной продукции. Семь логистических узлов будут укомплектованы холодильниками и складами и приспособлены под долгосрочное хранение, переработку и фасовку плодоовощной продукции. В регионе уже функционирует ряд частных логистических комплексов, возведенных на средства предпринимателей. Это значительно облегчает работу местных производителей. Очевидно, потребуются разработка местных стратегических проектов по развитию кооперации мелких производителей с крупными логистическими центрами. Это потребует серьезной подготовительной работы по определению будущих поставщиков, разработке механизмов взаимодействия с мелкими производителями, их финансовой и образовательной поддержки.

Второе — «Малые города — центры местного туризма» (2 города). Это предполагает превращение малого города в туристский центр, обладающий необходимой и качественной инфраструктурой. Прилегающие сельские территории предоставляют приезжающим туристам продукты экологического, этнографического, санаторно-курортного туризма. В перспективе предпочтения туристов, по нашему мнению, будут все более ориентироваться на потребление данных видов туристского продукта, особенно в связи с проблемами экологии крупных городов.

К сожалению, данное направление развивается хаотично. При наличии богатых природных ресурсов малые города располагают слабыми финансовыми и организационными ресурсами. В этом отношении серьезное внимание требуется уделить вопросам изучения туристского спроса, разработке уникальных турпродуктов, ориентированных на различные группы клиентов, территориальному маркетингу.

Третье — «Малый город — транспортный узел» (1 город-порт — г. Темрюк). Это

значит, что город развивается как морской торговый порт, обеспечивающий взаимосвязи с другими субъектами и имеющий все предпосылки для дальнейшего экономического развития. Однако, уникальность местоположения города определяет и другие богатые возможности его развития. С одной стороны, как город-порт он имеет стратегическое значение для региона и России в целом. С другой стороны, он располагает богатым туристическим потенциалом, что явно недооценивается в реализуемых стратегических планах и проектах. Очевидно, с ростом потоков туристов на российские курорты все более актуальной становится именно эта тема.

Образ города Темрюк как транспортного транзитного узла значительно сужает представление о его богатом и разнообразном, но, к сожалению, пока слабо востребованном потенциале развития. Темрюкский район, расположенный на побережье двух морей — Черного и Азовского, имеет 220 км песчаных пляжей. Его уникальные историко-археологические ценности времен Римской империи признаны в мировом масштабе. Тамань — место высадки казаков Запорожской Сечи 25 августа 1792 года. На территории Темрюкского района присутствуют месторождения углеводородного сырья, нефти и природного газа. Редкое сочетание значительных возможностей на малой территории и однонаправленность развития города как транзитного транспортного узла, явно свидетельствуют о несбалансированности интересов по поводу определения приоритетов развития города и района, центром которого он является [6].

Приведенные в статье рассуждения говорят о необходимости привлечения внимания исследователей к теме, предметом которой является использование потенциала малых городов в местном развитии, что фактически равнозначно решению проблемы расселения в масштабе целых регионов. Малые города, располагающие собственными источниками развития, могут стать локальными центрами, способствующими развитию социальных и экономических взаимосвязей с соседствующими территориями.

### Литература

1. Лексин В. Н. Настоящее и будущее системы расселения — главная проблема России // Федерализм, № 1, 2011. С. 57–74.
2. Набиуллина Э. С. Тезисы выступления Министра Э. С. Набиуллиной на пленарном заседании Московского Урбанистического форума «Глобальные решения для российских городов», г. Москва, 8 декабря 2011 г. // Электронный ресурс / режим доступа: URL: [http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20111208\\_004](http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20111208_004) (дата обращения 26.01.16)
3. Итоги Всероссийской переписи населения 2010 года по Краснодарскому краю: в 11 т. Том 11. — Краснодар, 2014. — 201 с.
4. Социально-экономическое положение городских округов и муниципальных районов Краснодарского края. Статистический сборник / Краснодарстат. — Краснодар, 2015. — 217 с.
5. Официальный сайт территориального органа Государственной службы статистики по Краснодарскому краю. Муниципальная статистика // Электронный ресурс / режим доступа: URL: <http://krsdstat.gks.ru/> (дата обращения 23.01.2016).
6. Авдеева Т. Т., Урманов Д. В. Повышение конкурентоспособности локальных территорий как смена логики центрo-периферийной модели развития региона // Наука. Техника. Технологии (политехнический вестник). 2014. № 3. С. 99–103.

### Literature

1. Leksin V. N. Present and future of the settlement system — the main problem of Russian Federalism, No. 1, 2011. S. 57–74.
2. Elvira Nabiullina speaking notes of the Minister E. S. Nabiullina at the plenary meeting of the Moscow Urban forum “Global solutions for Russian cities”, Moscow, December 8, 2011 // Electronic resource / access mode: URL: [http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20111208\\_004](http://economy.gov.ru/minec/press/news/doc20111208_004) (accessed 26.01.16)
3. The results of the all-Russia population census of 2010 in Krasnodar region: in 11 vol Volume 11. — Krasnodar, 2014. — 201 S.
4. Socio-economic situation in urban districts and municipal districts of Krasnodar region. Statistical compilation / Krasnodarstat. — Krasnodar, 2015. — 217 S.
5. The official site of territorial body of State statistics service in Krasnodar Krai. Municipal statistics // Electronic resource / access mode: URL: <http://krsdstat.gks.ru/> (accessed 23.01.2016).
6. Avdeeva T. T., Urmanov D. V. improving the competitiveness of local territories as changing logic of center-periphery model of regional development // Science. Technique. Technology (Polytechnic Bulletin). 2014. No. 3. P. 99–103.

# МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

## INTER-MUNICIPAL COOPERATION: THEORY AND PRACTICE



Вильчинская Ольга Витальевна  
Зав.каф. Государственное и муниципальное  
управление, доцент кандидат экономических наук  
ovilchinskaya@nbkstu.org.ru

Wilczynska Olga  
Head.DEP.State and municipal administration, associate  
Professor, candidate of economic Sciences  
ovilchinskaya@nbkstu.org.ru

**Аннотация:** в статье рассмотрены основные направления и проблемы развития межмуниципального сотрудничества как одного из инструментов оптимизации деятельности органов местного самоуправления на территории муниципальных образований. Обозначены цели, формы, принципы организации, сферы деятельности, отечественный опыт реализации.

**Ключевые слова:** межмуниципальное сотрудничество, цели, формы, сферы деятельности, принципы организации, практика реализации.

**Abstract:** in the article the basic directions and problems of development of inter-municipal cooperation as a tool for optimization of activity of bodies of local self-government in the territory of the municipalities are described. The goals, forms, principles of organization, sphere of activity, experience implementation are identified

**Key words:** inter-municipal cooperation, the goal, forms, sphere of activity, principles of organization, practice implementation.

Одним из инструментов оптимизации деятельности органов местного самоуправления является межмуниципальное сотрудничество. Правовые основы межмуниципального сотрудничества в России базируются на принципах и нормах Конституции РФ, Европейской хартии местного самоуправления, Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», других федеральных законов, уставов и законов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований и решений представительных органов муниципальных образований.

Российская практика межмуниципального сотрудничества относительно невелика, не совсем устоялась терминология. Ряд авторов определяют межмуниципальное сотрудничество как:

— одно из направлений функционирования органов местного самоуправления смежных территорий, призванное способствовать выражению и защите общих интересов муниципальных образований, эффективному решению задач местного значения и осуществлению прав граждан на местное самоуправление, обеспечению взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ, в ближайшей перспективе императивного характера (в отношении советов муниципальных образований субъекта), требующее наличия собственной финансовой и организационной основ, проявляющееся в создании специальных структур публично- и частно-правового характера (союзы, ассоциации общероссийского, межрегионального и регионального уровней, коммерческие и некоммерческие организации, координационные органы) и использовании особых методов взаимодействия (например, заключение договора о сотрудничестве, разработка и реализация совместных проектов социально-экономического, политического, правового, научного и кадрового характера, изучение, обобщение и распространение позитивного опыта других муниципальных и межмуниципальных единиц) [9];

— систему взаимодействия муниципальных образований, которая осуществляется с учетом социальных, политических, экономических интересов, формируемую с целью эффективного управления развитием территории на основе межмуниципальных связей [6];

— объединение усилий, материаль-

ных и нематериальных ресурсов органов местного самоуправления муниципальных образований на взаимовыгодной основе для создания общественных благ или оказания общественных услуг [5];

— форму объединения и согласования интересов, координацию действий муниципальных образований и их органов. Межмуниципальное сотрудничество используется для эффективного решения вопросов местного значения и обеспечения взаимодействия муниципальных образований с субъектами РФ и Российской Федерацией в целом, с органами государственной власти, в целях представительства интересов муниципальных образований на всех уровнях государственной власти [8];

— форму объединения и согласования интересов, координацию действий муниципальных образований и/или их органов в целях обеспечения представительства интересов муниципальных образований на всех уровнях государственной власти РФ, в международных органах и организациях, а также в целях повышения эффективности и результативности решения вопросов местного значения [1];

— совокупность мероприятий, направленных на эффективное устойчивое развитие территорий, позволяющее снизить зависимость от внешних социально-экономических угроз и потрясений, а также решение проблем местного значения с целью формирования эффективного управления агломерациями на основе межмуниципальных связей [3].

В отечественной практике местного самоуправления межмуниципальное сотрудничество развивается как институционально, так и функционально. Данная тенденция обусловлена, в частности, увеличением объема правового регулирования, расширением перечня форм. В этой связи решение проблем, связанных с определением понятия, сущностных признаков, форм реализации межмуниципального сотрудничества, развития законодательства будет способствовать выявлению оптимальных и с максимальным результатом путей сотрудничества муниципалитетов.

Широкое использование механизма межмуниципального сотрудничества способствует развитию территории за счет следующих факторов [5]:

консолидация действий органов местного самоуправления, объединение их уси-

лий. Это необходимо в связи с тем, что точки пересечения жизненно важных проблем и интересов (экономических, демографических, социальных, экологических др.) могут не совпадать с административными границами и для поисков взаимоприемлемых решений, проведения скоординированной политики требуется взаимодействие органов управления различных муниципальных образований;

сочетание экономии (от расширения масштабов процесса управления и снижения издержек) с эффективностью местного самоуправления, реагирующего на приоритеты местного сообщества;

наиболее полный учет интересов территории в целом и всех входящих в нее муниципальных образований; обеспечение более широкого доступа субъектов муниципального образования (в первую очередь хозяйствующих) к разного рода ресурсам (финансовым, материальным, трудовым, инфраструктуре и т.д.).

В современных условиях задачи, решаемые с помощью межмуниципального сотрудничества, имеют значение не только на локальном уровне, но и на региональном и национальном. Так, по мнению ряда экспертов, широкое использование этого института будет способствовать: с одной стороны, формированию опорного каркаса региона и государства в целом (более развитые муниципальные образования удерживаются в качестве связанных элементов региональной и национальной экономических систем наличием взаимодействий), что позволит снизить остроту проблемы геополитического удержания территорий; с другой — сокращению социально-экономической дифференциации между территориями (более развитые муниципальные образования будут выступать генераторами роста, содействующими развитию менее развитых территорий) [4].

Определение целей и форм межмуниципального сотрудничества относится к компетенции органов местного самоуправления муниципальных образований. Вместе с тем, межмуниципальное сотрудничество недостаточно реализуется в практике российских органов местного самоуправления, его возможности пока еще используются крайне мало. И здесь важнейшими направлениями деятельности могут стать совместные инвестиционные проекты в экономической (сохранение и развитие

производственно-экономических и кооперационных связей, развитие торговых связей, создание, развитие общих звеньев, объектов инфраструктуры — автомобильных дорог, водоснабжение, коммуникаций связи, и др., развитие перевозок и пассажиров, развитие объектов рыночной инфраструктуры — торговых, информационных, выставочных центров и др.), социальной (создание мест рекреации, развития отдыха и туризма, спортивно-культурные мероприятия и др.), экологической (утилизация и переработка отходов, развитие звеньев экологического мониторинга) и других сферах муниципального управления.

Муниципальные образования для осуществления своей деятельности обладают различными видами ресурсов: материальными, финансовыми, правовыми, организационными, включая кадровые. Рассматривать можно объединение любых из данных ресурсов, однако по каждому из них существуют свои риски и ограничения, которые требуется учитывать при принятии решений о межмуниципальном сотрудничестве.

Вследствие передачи части функций организациям межмуниципального сотрудничества, являющимся самостоятельными хозяйствующими субъектами с различными учредителями, органы местного самоуправления каждого муниципального образования утрачивают значительную степень влияния и контроля над деятельностью таких хозяйствующих субъектов, при этом реализация интересов каждого муниципального образования ограничена обеспечением интересов другого муниципального образования и/или групп муниципальных образований. При принятии решения об объединении ресурсов органы местного самоуправления в первую очередь должны создать механизмы обеспечения прав и интересов всех участников. Необходимо учитывать, что за каждым участником межмуниципального сотрудничества стоит муниципальное образование и его жители, и в их интересах должен действовать представитель муниципального образования в организации межмуниципального сотрудничества.

К основным принципам организации межмуниципального сотрудничества следует отнести: сохранение самостоятельности органов местного самоуправления в рамках межмуниципальной кооперации; недопустимость принуждения к объединению (добровольность); наличие социально-эко-

номической и политической целесообразности объединения.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», межмуниципальное сотрудничество может осуществляться в следующих формах: образование советов и объединений межмуниципальных образований; создание межмуниципальных организаций; заключение договоров и соглашений о сотрудничестве и совместной деятельности.

Рассмотрим отечественную практику реализации организационных форм межмуниципального сотрудничества.

Советы и объединения межмуниципальных образований. В целях обеспечения постоянного конструктивного взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта РФ в каждом субъекте РФ образуется совет муниципальных образований субъекта РФ (ст. 8, 66 131-ФЗ). Организация и деятельность таких советов осуществляется в соответствии с законодательством о некоммерческих организациях применительно к ассоциациям (Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7 — ФЗ «О некоммерческих организациях»). Совет муниципальных образований субъекта РФ должен иметь свой устав, органы управления. Он не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, ограничивать их деятельность.

В силу обязательности своего существования советы муниципальных образований субъектов РФ не могут рассматриваться как аналоги общественных объединений, какими являются действующие ассоциации и союзы муниципальных образований. Последние классифицируются:

— по представительству — на объединяющие муниципальные образования в целом и объединяющие отдельные органы местного самоуправления (например, представительные органы, жилищно-коммунальные службы, органы здравоохранения);

— по профилю деятельности — на представляющие интересы всех муниципальных образований соответствующей территории и специализированные (например, Ассоциация развития наукоградов, Союз шахтерских городов, Союз городов Заполярья и Крайнего Севера и др.);

— по территории действия — на региональные (например, Ассоциация местных властей Волгоградской области, Ассоциа-

ция муниципальных образований Калининградской области, Союз местных властей Дагестана), межрегиональные (например, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Ассоциация городов Поволжья, Ассоциация городов юга России) и общероссийские (например, Союз российских городов, Союз малых и средних городов России).

В соответствии со статьей 67 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации и иные объединения муниципальных образований могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований. Единое общероссийское объединение муниципальных образований не вправе вмешиваться в деятельность муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, иных объединений муниципальных образований, ограничивать их деятельность. Таким образом, в 2006 г. учрежден Общероссийский конгресс муниципальных образований (ОКМО). В настоящий момент членами ОКМО являются 82 совета муниципальных образований субъектов Российской Федерации, объединяющих около 99% всех муниципальных образований России. Конгресс муниципальных образований Российской Федерации сотрудничает с международными союзами и ассоциациями местных властей, организует реализацию совместных программ и проектов, способствует получению международных грантов и распространению в России опыта лучшей практики зарубежных муниципалитетов.

Межмуниципальные организации. В соответствии с ч. 4 ст. 8 Федерального закона № 131-ФЗ в целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения органы местного самоуправления могут образовывать межмуниципальные объединения, учреждать хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. Также, в этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Такие межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Данная форма межмуниципального сотрудничества находит применение в разных сферах общественных отношений: культурный обмен, обмен опытом, информационный обмен, создание коллегиальных органов без образования юридического лица. Эти формы взаимодействия опираются на гражданское законодательство. Данная форма взаимодействия позволяет объединять ресурсы для решения вопросов местного значения через обычные хозяйственные договоры.

Одной из разновидностей договорной формы сотрудничества можно назвать соглашения о передаче осуществления части полномочий за счет межбюджетных трансфертов. В настоящее время данная форма сотрудничества регулируется на основании ч. 4 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ, в соответствии с которой органы местного самоуправления отдельных поселений, входящих в состав муниципального района, вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления муниципального района о передаче им части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджетов этих поселений в бюджет муниципального района в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

Органы местного самоуправления муниципального района также вправе заключать соглашения с органами местного самоуправления отдельных поселений, входящих в его состав, о передаче им части своих полномочий за счет межбюджетных трансфертов, предоставляемых из бюджета муниципального района в бюджеты соответствующих поселений в соответствии с Бюджетным кодексом РФ.

В соответствии с ч. 1 ст. 68 Федерального закона № 131-ФЗ представительные органы муниципальных образований для совместного решения вопросов местного значения могут принимать решения об учреждении муниципальных хозяйственных обществ в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. Такие общества осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации и иными федеральными законами. Государственная регистрация межмуниципальных хозяйственных обществ осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц».

Межмуниципальное хозяйственное со-

трудничество реализуется путем создания юридических лиц совместно несколькими муниципальными образованиями. Для решения совместными усилиями вопросов местного значения, в том числе задач по предоставлению муниципальных услуг, стоящих перед муниципальными образованиями, особый интерес представляет именно хозяйственное сотрудничество.

В соответствии со ст. 69 Федерального закона № 131-ФЗ для организации решения отдельных вопросов местного значения несколькими муниципальными образованиями могут также создаваться межмуниципальные некоммерческие организации в форме автономных некоммерческих организаций и фондов.

Возможные конкретные формы межмуниципального хозяйственного сотрудничества обусловлены перечнем вопросов местного значения, установленных для каждого вида муниципальных образований гл. 3 Федерального закона № 131-ФЗ.

Примеры лучших российских практик межмуниципального сотрудничества.

Интересен опыт межмуниципального сотрудничества Ивановской области в сфере здравоохранения по организации работы и созданию межрайонных отделений первичной медико-санитарной помощи. На основе предложений органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов и распоряжения Правительства области открыты межрайонные отделения первичной медико-санитарной помощи. Основными объектами здравоохранения, участвующими в межмуниципальном сотрудничестве, являются центральные районные больницы. Деятельность межрайонных отделений осуществляется на основе соглашений, предусматривающих консолидацию средств, материально-технических и кадровых ресурсов муниципальных образований.

Комсомольский районный Совет Ивановской области, принимая решение об обеспечении населения Комсомольского муниципального района коммунальными услугами, предложил создать межмуниципальные хозяйственные общества, т.е. общества с ограниченной ответственностью. Участниками этого ООО стали с одной стороны — Комсомольский муниципальный район, с другой — входящие в него сельские поселения.

Пример межмуниципального сотрудни-

чества трех регионов. Между Привольненским сельским поселением Красногвардейского района Ставропольского края, Новопавловским сельским поселением Белоглинского района Краснодарского края района и Летницким сельским поселением Песчанокопского района Ростовской области было заключено соглашение, которое предусматривает сотрудничество в таких сферах, как охрана окружающей среды, охрана общественного порядка, землепользование, сельское хозяйство и развитие культуры.

В целях повышения уровня жизни населения, комплексного интенсивного и социально-экономического развития территорий, в 2008 году, семь муниципальных образований Красноярского края, города — Красноярск, Сосновоборск, Дивногорск и районы — Емельяновский, Манский, Сухобузимский и Березовский заключили соглашение «Об организации и осуществлении межмуниципального инвестиционного проекта «Комплексное развитие Красноярской агломерации на период до 2020 года».

Органы местного самоуправления в интересах населения в установленном законом порядке вправе осуществлять внешнеэкономическую деятельность. Многие города России имеют значительный опыт сотрудничества с городами других государств в экономической, культурной, образовательной, спортивной и других сферах деятельности. Существует Международная организация породненных городов, в которой участвуют российские города.

Например, у города Новороссийска двенадцать городов — побратимов: Плимут (Великобритания), Ливорно (Италия), Вальпараисо (Чили), Хихон (Испания), Гейнсвилл, Флорида (США), Варна (Болгария), Пула (Хорватия), Констанца (Румыния), Самсун (Турция), Томск (Россия), Гавар (Армения), Ново Место (Словения). Города-побратимы сотрудничают в сферах: местного самоуправления, туризма, торговли, инвестиций и финансов, городского планирования и развития, жилищного строительства, охраны окружающей среды, ликвидации чрезвычайных происшествий.

Опыт межмуниципальных экономических связей российских муниципальных образований пока еще невелик, но достигнутые результаты позволяют надеяться на расширение этой сферы деятельности и повышение ее эффективности.

### Библиографический список

1. Бабичев И. В. Правовое регулирование межмуниципального сотрудничества, 2010 г. Сайт ассоциации «Совет муниципальных образований» Хабаровского края: [smo.khabkrai.ru/10-pravovoe-regulirovanie-mezhmunicipalnogo-sotrud](http://smo.khabkrai.ru/10-pravovoe-regulirovanie-mezhmunicipalnogo-sotrud).
2. Бабун Р. В. Местное самоуправление: тенденции и перспективы: сборник научных трудов. — Кемерово: Кузбассвузиздат, 2014.
3. Бутова Т. В., Пухова М. М., Щукин И. А. Проблемы и перспективы становления института межмуниципального сотрудничества в России // Управленческие науки № 3, 2013.
4. Бутова Т. В., Смирнова А. А., Миловидова Н. А. Межмуниципальное сотрудничество как основа обеспечения устойчивости региона // Управленческие науки № 3, 2014.
5. Гутникова Е. А. Межмуниципальное сотрудничество как фактор активизации экономического и социального развития. // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. № 6 (24), 2012.
6. Зинченко М. В. Межмуниципальная интеграция как фактор управления развитием экономической системы территории / Автореф. дисс. канд. экон. наук, Хабаровск, 2008 г.
7. Маркварт Э. Межмуниципальное сотрудничество в хозяйственной сфере / Настольная книга для муниципальных политиков / под ред. Е. С. Шургиной, В. А. Савицкого. М., 2009. С. 266.
8. Местное самоуправление: энциклопедия. 2-е изд. доп. и переаб. / под общ. ред. Зотова В. Б. — Москва: РМА, 2014.
9. Серебренникова А. С. Межмуниципальное сотрудничество: проблемы дефиниции и организационно-правовых форм // Сибирский юридический вестник, № 2, 2004 г.

### References

1. Babichev I. V. Legal regulation of inter-municipal cooperation, 2010. The website of the Association "Council of municipalities" of the Khabarovsk Krai: [smo.khabkrai.ru/10-pravovoe-regulirovanie-mezhmunicipalnogo-sotrud](http://smo.khabkrai.ru/10-pravovoe-regulirovanie-mezhmunicipalnogo-sotrud).
2. R. V. babun Local governance: trends and prospects: collection of scientific works. — Kemerovo: Kuzbassvuzizdat, 2014.
3. Butova T. V., Puhova M. M., Shchukin I. A. Problems and prospects of formation of the Institute of inter-municipal cooperation in Russia // Management science No. 3, 2013.
4. Butova T. V., Smirnova A. A., Milovidova N. And. Inter-municipal cooperation as a basis for ensuring the sustainability of the region // Management science No. 3, 2014.
5. Gutnikova E. A. Inter-municipal cooperation as a factor in enhancing economic and social development. // Economic and social changes: facts, trends, forecast. No. 6 (24), 2012.
6. Zinchenko M. V. Inter-municipal integration as a factor of economic development management system site / author. Diss. candidate. Econ. of Sciences, Khabarovsk, 2008.
7. Markwart E. Inter-municipal cooperation in the economic sphere / Handbook for municipal politicians / ed. by E. S. Suginoi, V. A. Savitsky. M., 2009. S. 266.
8. Local government: encyclopedia. 2-e lzd. additional and Perea. / ed. by V. B. Zotov Moscow: PMA, 2014.
9. Serebrennikova A. S. Inter-municipal cooperation: problems of definition and organizacionno-legal forms // Siberian law Bulletin, No. 2, 2004.

## Программно-целевой подход в управлении развитием системы профессионального образования региона

## Program-oriented Approach to the Vocational Education Development in Regions



Рождественская И. А.,  
д.э.н., профессор кафедры государственного  
и муниципального управления ФГБОУ ВО «Финансовый  
университет при Правительстве Российской  
Федерации»

I. A. Rozhdestvenskaya  
Doctor of Economics, Professor, Department of Public  
Administration and Municipal Management Financial  
University under the Government of the Russian Federation  
Moscow, Russian Federation  
E-mail: irozhdestv@gmail.com

**Аннотация:** в статье рассматриваются проблемы совершенствования управления региональными системами профессионального образования на основе использования программного подхода, дается анализ и оценка реализации программ развития среднего профессионального образования в субъектах РФ, предлагаются мероприятия по повышению качества подготовки обучающихся на основе развития дуального образования, повышения роли работодателей, формирования образовательных кластеров.

**Ключевые слова:** региональная программа, профессиональное образование, качество подготовки, работодатели, образовательные кластеры.

**Annotation:** the article deals with the issues of the program approach in regional vocational education systems development, the regional vocational education development programs are under discussion, the measures to improve the quality of students' training due to the dual education, enhance of employers' impact, the formation of educational clusters are proposed.

**Keywords:** a program approach, professional education, regional economy, educational clusters, regional program, vocational education, quality of training, employers, educational clusters.

Существенное значение для модернизации и развития региональных систем профессионального образования имеют целевые региональные программы развития среднего профессионального образования (СПО), которые реализуются практически во всех субъектах Российской Федерации. В целях модернизации систем СПО в регионах в рамках государственной программы развития образования разработаны и осуществляются соответствующие целевые программы модернизации. При этом в большинстве субъектов Российской Федерации такие программы реализуются по приоритетным отраслям региональной экономики<sup>1</sup>.

Регионы-субъекты РФ, осуществляющие модернизацию систем профессионального образования, получают субсидии из

<sup>1</sup> Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2013–2020 годы». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 15.05.2013 г. N 792-р/

федерального бюджета на поддержку реализации мероприятий по разработке и внедрению программ модернизации. Важно отметить, что средства, выделяемые из бюджета РФ направляются на оснащение учреждений СПО современным учебно-производственным и учебно-лабораторным оборудованием, на совершенствование и актуализацию образовательных программ, на разработку учебно-методических материалов, на повышение квалификации преподавателей и др. С целью осуществления контроля хода выполнения мероприятий определены целевые индикаторы и показатели.

Начиная с 2011 г. Министерство образования и науки РФ ежегодно проводит конкурсы региональных программ развития образования для отбора регионов, которым будут выделены такие субсидии. При проведении конкурсов обязательными условиями являются ориентация региональной программы модернизации системы про-

#### Направления региональных программ модернизации систем СПО

Направление программы	Субъекты Российской Федерации
Оборонно-промышленный комплекс (ОПК)	Брянская область, Владимирская область, Волгоградская область, Краснодарский край, Нижегородская область, Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Свердловская область, Тамбовская область, Ярославская область
Энергетика, электротехника	Костромская область, Курская область, Чеченская Республика, Чувашская Республика
Авиационная и космическая промышленность	Самарская область, Ульяновская область, Хабаровский край
Промышленность	Московская область
Машиностроение, металлообработка	Архангельская область, Ивановская область, Курганская область, Омская область, Пермский край, Республика Татарстан, Ростовская область, Саратовская область, Смоленская область, Тверская область
Судостроение, судоремонт	Астраханская область, Приморский край
Химическая промышленность	Тульская область
Угольная промышленность	Кемеровская область
Добыча полезных ископаемых, нефтегазодобывающая отрасль	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Республика Саха (Якутия)
Строительство	Рязанская область
Транспортная отрасль	Томская область
Дорожное строительство	Республика Тыва
Сервис и туризм	Республика Северная Осетия — Алания, Ставропольский край
Сельское хозяйство, отрасли АПК	Белгородская область, Республика Марий Эл, Республика Мордовия
Медико-биологическая и фармацевтическая промышленность	Пензенская область

фобразования на приоритетные отрасли экономики и обязательное софинансирование мероприятий со стороны работодателей.

Наблюдается отчетливая тенденция роста количества регионов, осуществляющих модернизацию региональных СПО и получающих соответствующие субсидии из федерального бюджета. Так, в 2011 году таких регионов было 24, в 2013 году — 30, в 2014 году и в 2015 году — 45.

В 2014 г. список приоритетных отраслей изменился и расширился, количество регионов-участников программы возросло до 45.

При этом, часть отраслей из списка 2013 г. ушла из приоритетов регионов, это относится к таким областям, как атомный энергопромышленный комплекс, наноиндустрия, металлургия, система педагогического образования. Вместе с тем, добавились такие отрасли, как отрасли оборонно-промышленного комплекса, судостроение и судоремонт, сельское хозяйство, отрасли АПК, сервис и туризм, промышленность, химическая, угольная промышленность, строительная отрасль, транспортная отрасль, дорожное строительство.

В некоторых регионах приоритетными отраслями, на которые направлена программа модернизации СПО, стали сразу несколько отраслей. Так, например, в Вологодской области — это химическая промышленность, металлургия, машиностроение, строительство, деревообработка, информационные технологии, агропромышленный комплекс, в Челябинской области — машиностроение, металлургия, промышленность, транспорт, общественное питание и торговля, строительство, сельское хозяйство, сфера обслуживания, образование.

В последние годы существенно меняется структура среднего профессионального образования в регионах. Отчасти эти изменения вызваны введением нового федерального закона об образовании, которым была изменена сама структура подготовки кадров квалифицированных рабочих и специалистов среднего звена: упразднена система начального профобразования, в связи с чем, образовательные организации НПО вошли в единую систему СПО. Следствием этого явилось слияние учреждений НПО и СПО, частичное закрытие, перепрофилирование и пр.

Определенные изменения произошли и после передачи учреждений среднего профессионального образования в ведение субъектов РФ. По данным мониторинга изменений, происходящих в регионах, отмечено укрупнение этих образовательных организаций СПО. Так, если несколько лет назад среднее число обучающихся в учреждениях СПО составляло 350–400 человек, то в настоящее время — примерно 1 тыс. студентов.

Следует особо отметить, что во многих регионах в настоящее время реализуются новые формы организации обучения. К таким формам относятся многофункциональные центры прикладных квалификаций, учебные центры коллективного пользования, отделения в ВУЗах, осуществляющие среднее профессиональное образование. Кроме того, достаточно активно идет процесс формирования образовательных кластеров и т.п. По итогам 2014 года в 74 субъектах Российской Федерации созданы и действуют 262 многофункциональных центра прикладных квалификаций, которые осуществляют образовательную деятельность по реализации программ профессионального обучения и дополнительных профессиональных программ. В тот же период в регионах России начали функционировать 186 ресурсных центров, в том числе по приоритетным отраслям экономики, 138 многопрофильных региональных (территориальных) учреждений СПО, осуществляющих подготовку кадров для муниципальных образований и субъектов малого и среднего бизнеса, 135 высокотехнологичных отраслевых центров профессионального образования для приоритетных отраслей экономики, сформировано 115 территориально-отраслевых образовательных кластеров<sup>2</sup>.

В Москве, Волгоградской области, Краснодарском крае, Республике Хакасия и других регионах созданы многоуровневые образовательные учреждения профессионального образования. Кроме того, в субъектах РФ региональными властями совместно с компаниями создаются и развиваются учебные центры коллективного пользования. В частности, такой центр образован в Ярославской области на базе Химико-технологического лицея.

<sup>2</sup> Основные результаты работы Министерства образования и науки Российской Федерации за 2014 год. URL: [http://government.ru/dep\\_news/17744/](http://government.ru/dep_news/17744/)

В целях повышения качества среднего профессионального образования во многих регионах созданы (и создаются) многофункциональные центры прикладных квалификаций (МЦПК)<sup>3</sup>, которые позволяют обеспечить подготовку высококвалифицированных кадров по профессиям и специальностям, востребованным на рынках труда, в т.ч. по запросам служб занятости и организаций. Кроме того, образование, получаемое в этих учебных заведениях, позволяет их выпускникам в дальнейшем работать в высокотехнологичных и инновационных отраслях. Многофункциональные центры прикладных квалификаций, как правило, образуются на базе уже существующих учреждений НПО и СПО. Их создание и деятельность основаны на взаимодействии и социальном партнерстве учебных организаций, предприятий, работодателей и их организаций, властей на местах. МЦПК уже активно работают в таких регионах как Москва, Республика Татарстан, Свердловская, Воронежская, Липецкая, Владимирская, Тульская, Московская области, Пермский и Алтайский край.

В ряде регионов, на территории которых сконцентрированы учебные, научные, производственные организации и предприятия одного профиля создаются соответствующие научно-образовательно-производственные кластеры. Учреждения среднего профессионального образования включаются в их состав. Развитие кластеров дает возможность не только эффективнее использовать ресурсы системы профессионального образования — кадровые, материально-технические, финансовые и др., но и в полной мере задействовать потенциал государственно-частного партнерства. В 2013 г. образовательные кластеры были созданы в 24 из 30 пилотных регионах-субъектах РФ, осуществляющих в рамках ФЦПРО программы модернизации по приоритетным отраслям экономики (Нижегородская, Новосибирская, Липецкая, Калужская, Воронежская, Тамбовской, Ярославской области, Красноярский край, Удмуртская Республика и др.)<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Указ Президента РФ «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» от 7 мая 2012 г. № 599. URL: [www.rg.ru/2012/05/09/nauka-dok.html](http://www.rg.ru/2012/05/09/nauka-dok.html)

<sup>4</sup> Аналитическая справка о результатах внедрения программ модернизации систем профессионального образования субъектов Российской Федерации. Национальный фонд подготовки кадров Аналитический материал. URL: <http://prof-education.ru/node/6297>

Дальнейшее развитие региональных систем профессионального образования требует соответствующего укрепления институциональных основ этого процесса в части разработки на федеральном уровне новых нормативно-правовых актов, обеспечивающих соответствующий контроль качества подготовки специалистов, содержание используемых технологий, уровень разработки государственных образовательных стандартов и др. Крайне необходимо внести дополнения и изменения, касающиеся стимулирования участия предприятий и организаций работодателей в образовательном процессе, например в дуальном образовании, в разработке новых образовательных программ, в развитии материально-технической базы образовательных организаций и пр.

Участие в разработке программ и непосредственно в процессе обучения специалистов компаний позволяет обеспечить подготовку кадров необходимых специальностей, совершенствование программ образования, отвечающих современным требованиям, обучению студентов учреждений СПО работе на современном оборудовании и по современным технологиям.

### Литература.

1. Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования на 2013–2020 годы». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 15.05. 2013 г. N 792-п/
2. Основные результаты работы Министерства образования и науки Российской Федерации за 2014 год. URL: [http://government.ru/dep\\_news/17744/](http://government.ru/dep_news/17744/).
3. Указ Президента РФ «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» от 7 мая 2012 г. № 599. URL: <http://rg.ru/2012/05/09/nauka-dok.html>
4. Аналитическая справка о результатах внедрения программ модернизации систем профессионального образования субъектов Российской Федерации. Национальный фонд подготовки кадров Аналитический материал. URL: <http://prof-education.ru/node/6297>

### Literature.

1. State program of the Russian Federation "Development of education for 2013–2020". Approved by the decree of the RF Government from 15.05. 2013 N 792-p/
2. The main results of the Ministry of education and science of the Russian Federation for 2014. URL: [http://government.ru/dep\\_news/17744/](http://government.ru/dep_news/17744/).
3. The presidential decree "On measures on realization of state policy in education and science" dated may 7, 2012 № 599. URL: <http://rg.ru/2012/05/09/nauka-dok.html>
4. Analytical reference about the impact of the introduction of programs of modernisation of systems of vocational training of subjects of the Russian Federation. National training Foundation of the Analytical material. URL: <http://prof-education.ru/node/6297>

## РЕФОРМА ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ: ПЛЮСЫ И МИНУСЫ

## REFORM OF MUNICIPAL AUTHORITIES IN RUSSIA: pluses and minuses



Зотов Владимир Борисович, д.э.н., проф.  
Зав. кафедрой «Государственное и муниципальное  
управление»  
ФГОБУ ВПО «Государственный университет управления»

Zotov Vladimir Borisovich, doctor of Economics, Professor  
Head, the Department "State and municipal management"  
FGOBU VPO "State University of management"  
zotovvb@mos.ru



Мусинова Нина Николаевна, к.э.н., доцент,  
доцент кафедры «Государственное и муниципальное  
управление»  
ФГОБУ ПО «Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации»

Musinova Nina Nikolaevna, candidate of Economics, associate  
Professor, associate Professor of Department "State and municipal  
management"  
DEPARTMENT "Financial University under the Government of the  
Russian Federation"  
musinovann@yandex.ru

**Аннотация:** в статье анализируются модели организации муниципальной власти в Российской Федерации, установленные федеральным законодательством, выявляются их достоинства, недостатки и тенденции использования.

Ключевые слова: представительный орган муниципального образования, местная администрация, глава муниципального образования, структура органов местного самоуправления, модели организации муниципальной власти.

**Annotation:** the article analyses the model for the organization of municipal power in the Russian Federation, established by the federal legislation, identifies their advantages, disadvantages and usage trends.

**Keywords:** representative body of the municipality, the local administration, the head of the municipal formation, the structure of local government, the model organization of municipal power.

За время действия Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в него более 100 раз вносились изменения. Наиболее существенные изменения, касающиеся организации муниципальной власти, ранее отсутствовавшие в Федеральном законе № 131-ФЗ внесены федеральными законами № 136-ФЗ от 27.05.2014 и № 8-ФЗ от 03.02.2015. [1]

Под организацией муниципальной власти понимается порядок формирования трех основных органов: представительного органа, местной администрации и главы муниципального образования, распределение полномочий между ними. Мировой опыт знает множество моделей организации муниципальной власти с различными схемами формирования органов местного самоуправления и разграничения полномочий между ними. Однако возможность их использования в России ограничивается положениями Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, например, в соответствии с одноименным федеральным законом от 28.08.95 № 154-ФЗ в любых муниципальных образованиях на территории России могли использоваться такие модели, как «мэр — совет» и «совет — мэр» с главой муниципального образования, возглавляющим одновременно и представительный орган и местную администрацию. Действующий федеральный закон № 131-ФЗ разрешает использование этих моделей только в муниципальных образованиях со статусом сельского поселения, внутригородского муниципального образования города федерального значения, в котором в соответствии с уставом данного муниципального образования предусмотрено формирование исполнительно-распорядительного органа, возглавляемого главой муниципального образования, исполняющим полномочия председателя представительного органа муниципального образования. [2]

Попутно следует отметить, что для внутригородских районов в городских округах с двухуровневой моделью ор-

ганизации местного самоуправления федеральным законом не предусмотрено формирование местной администрации, возглавляемой главой внутригородского района, исполняющим полномочия председателя представительного органа внутригородского района. [3] Такой подход федерального законодателя представляется нелогичным.

С учетом внесенных поправок по состоянию на конец 2015 г. Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает возможность использования в муниципальных образованиях пяти вариантов построения моделей организации муниципальной власти (рис.1).

Первый вариант. Глава муниципального образования избирается населением на муниципальных выборах и возглавляет местную администрацию. Работу представительного органа организует председатель, избираемый из числа депутатов.

Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом с мотивированным обоснованием отклонения либо с предложениями о внесении в него изменений и дополнений.

Второй вариант. Глава города избирается населением на муниципальных выборах и входит в состав представительного органа с правом решающего голоса и исполняет полномочия председателя. Руководство местной администрацией возлагается на профессионального специалиста («сити-менеджера»), назначаемого на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса.

Третий вариант. Глава муниципального образования избирается из состава депутатов представительного органа и исполняет полномочия его председателя с правом решающего голоса. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой муниципального образования, прекращаются. Местную администрацию возглавляет профессиональный управляющий, назначаемый по контракту аналогично варианту 2. [2]

Четвертый вариант. Глава муници-

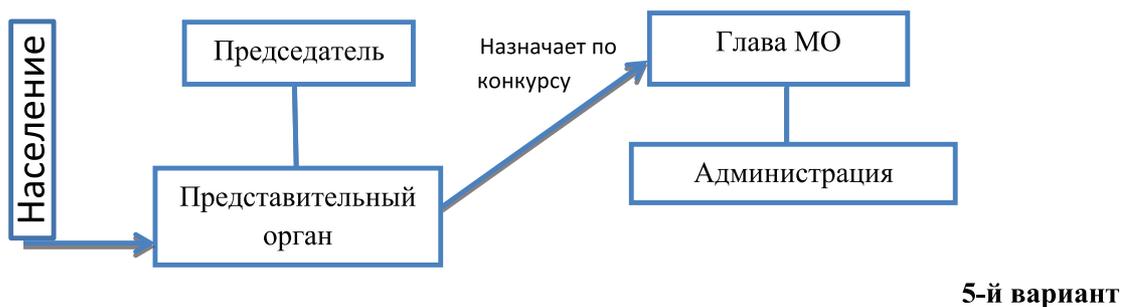
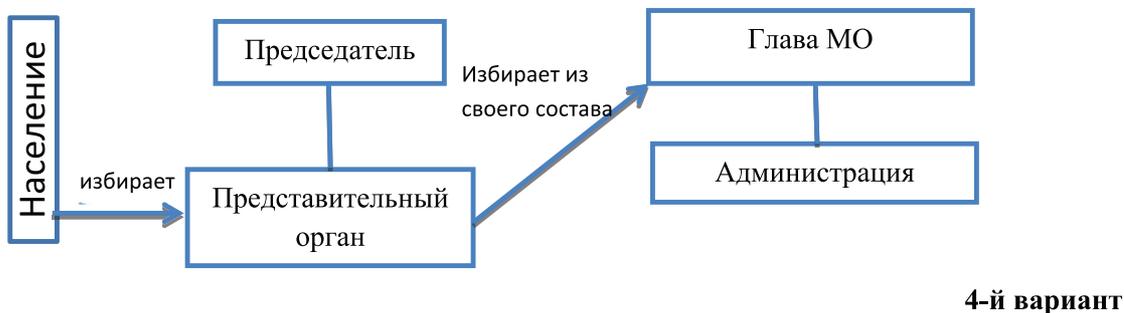
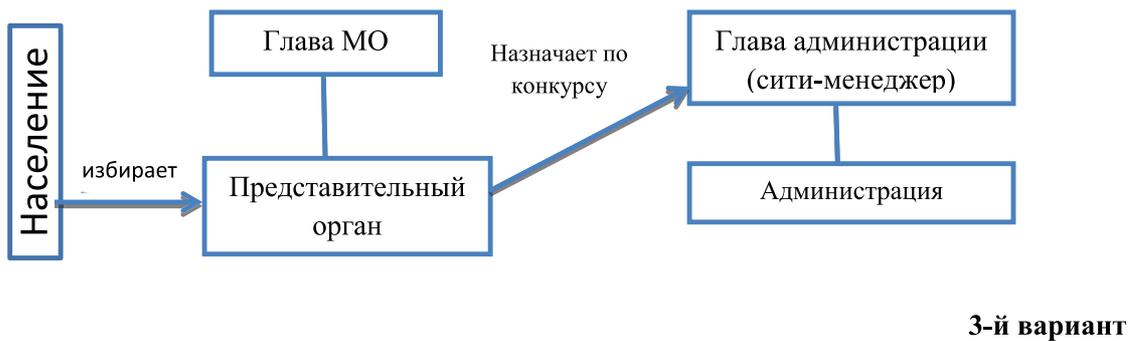
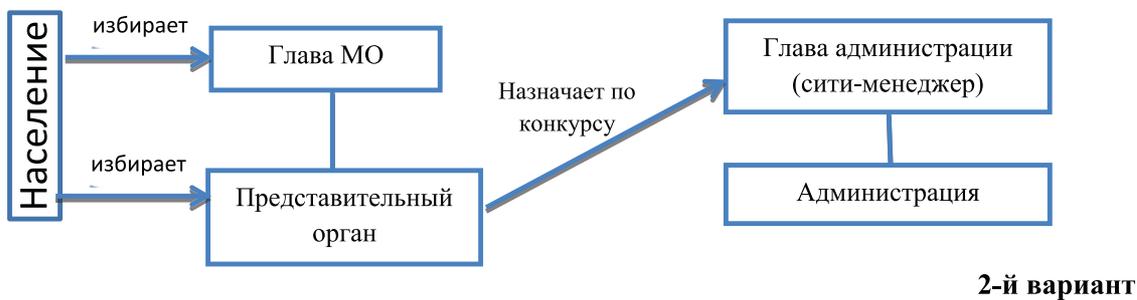
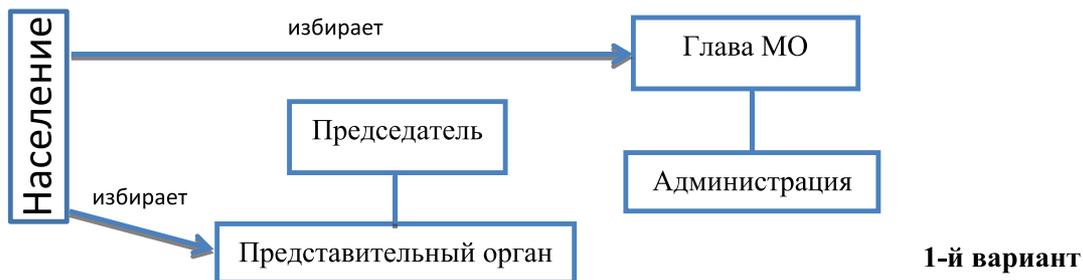


Рис. 1. Модели организации муниципальной власти

пального образования избирается представительным органом из своего состава и возглавляет местную администрацию. Полномочия депутата представительного органа муниципального образования, избранного главой муниципального образования, прекращаются. Работу представительного органа организует председатель, избираемый из числа депутатов.

Пятый вариант. Глава муниципального образования избирается представительным органом из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, и возглавляет местную администрацию. Работу представительного органа организует председатель, избираемый из числа депутатов. [1]

Главное различие между этими моделями заключается в статусе главы местной администрации: является ли он выборным или назначенным главой муниципального образования или принятым на работу по контракту муниципальным служащим.

В вариантах 1 и 2 глава муниципального образования избирается населением, в вариантах 3 и 4 — представительным органом из числа депутатов, а в варианте 5 назначается представительным органом из числа кандидатов, отобранных конкурсной комиссией.

В вариантах 1,4,5 глава муниципального образования возглавляет местную администрацию, а в вариантах 2 и 3 — представительный орган.

Глава местной администрации может быть главой муниципального образования, избранным населением (вариант 1), главой муниципального образования, избранным представительным органом (вариант 4) или назначенным представительным органом (вариант 5) или муниципальным служащим (варианты 2 и 3).

Достоинства и недостатки рассмотренных выше моделей организации муниципальной власти в муниципальных образованиях, представлены в таблице 1

Главным фактором, влияющим на определение кандидатуры главы местной администрации (варианты 2 и 3) или главы муниципального образования (вариант 5), является состав конкурсной комиссии. До 2014 года эта комиссия для городских округов и муниципальных

районов состояла на 2/3 из членов, назначенных представительным органом, а 1/3 из членов, назначенных законодательным (представительным) органом субъекта РФ по представлению высшего должностного лица субъекта РФ. Необходимость участия представителей органов власти субъекта РФ в составе конкурсной комиссии обосновывалась значительным объемом государственных полномочий, возлагаемых на органы местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Однако после изменений, внесенных в 2014 году в 131-ФЗ, доля назначенных представительным органом членов конкурсной комиссии была снижена до 50%, а другие 50% должны теперь назначаться высшим должностным лицом субъекта РФ. Таким образом, глава местной администрации (варианты 2 и 3) и глава муниципального образования — глава местной администрации (вариант 5) фактически оказываются назначенными высшим должностным лицом субъекта РФ.

Очевидно, что выбор оптимальной модели в каждом конкретном случае требует учета множества противоположно действующих факторов и является задачей исключительной сложности. Единой оптимальной модели (варианта) для всех случаев жизни не существует. В муниципальном сообществе и в научной среде мнения по данному вопросу расходятся. В период до 2014 года выбор модели организации муниципальной власти (варианта) полностью принадлежал представительному органу муниципального образования и закреплялся в его уставе. В соответствии с поправками, внесенными в Федеральный закон № 131-ФЗ, выбор варианта стал определяться законом субъекта РФ, в соответствии с которым должен быть приведен устав муниципального образования. При этом закон не предусматривает обязательного обсуждения данного вопроса с местным сообществом и механизма учета его мнения. Многочисленные опросы, проводимые независимыми экспертами, показывают устойчивое предпочтение жителями варианта с прямыми выборами главы муниципального образования, возглавляющего местную администрацию.

Таблица 1.

Достоинства и недостатки вариантов статуса главы местной администрации

Достоинства и недостатки статуса главы местной администрации	Модели организации муниципальной власти (варианты)				
	1	2	3	4	5
<b>ДОСТОИНСТВА:</b>					
➤ обладает необходимым объемом полномочий;	+			+/-	
➤ совмещает подписание важнейших муниципальных правовых актов и ответственность за их исполнение	+			+	+
➤ защищен (как выборное лицо) от смещения с должности по малозначительному поводу;	+				
➤ возможность четкого разделения политических и хозяйственных функций в муниципальном образовании;		+	+		+
➤ политическая беспристрастность и независимость, не склонен к популизму;		+	+		+
➤ возможность выбора специалиста, отвечающего квалификационным требованиям;		+	+		+
➤ установление в контракте четких критериев оценки работы и условий досрочного расторжения контракта		+	+		+
<b>НЕДОСТАТКИ:</b>					
➤ Нет гарантии избрания достаточно компетентного человека, закон не устанавливает квалификационных требований;	+			+	
➤ Зависим от политической или хозяйственной элиты, приведшей его к власти на выборах	+			+/-	
➤ Может приносить хозяйственные решения в жертву политическим требованиям, особенно перед выборами	+			+/-	
➤ Конфликты с главой муниципального образования, сложность разрешения конфликтов с представительным органом	+	+	+		
➤ Сложность досрочного отрешения от должности не оправдавшего себя человека	+				
➤ Сложность составления условий контракта, обеспечивающих с одной стороны необходимую степень самостоятельности в реализации возложенных на него задач и с другой стороны подчинение политической воле представительного органа		+	+		+
➤ отсутствие четкого разделения политических и хозяйственных функций в муниципальном образовании;	+			+/-	
➤ Участие в конкурсной комиссии 1/2 членов от субъекта РФ (для муниципальных районов, городских округов, городских округов с внутригородским делением и внутригородских муниципальных образований городов федерального значения) и их возможное давление на решение комиссии;		+	+		+

Законами большинства субъектов Российской Федерации наиболее часто устанавливается система органов местного самоуправления, согласно которой глава муниципального образования избирается представительным органом из своего состава. При этом, как правило, предусмотрено назначение главы местной администрации

(«сити-менеджера») по конкурсу, однако для сельских поселений допускается совмещение в одном лице статусов главы поселения, председателя представительного органа и главы местной администрации.

В тех муниципальных образованиях, где до принятия Федерального закона № 136-ФЗ уставами муниципальных об-

разований предусматривалась система прямых выборов, соответствующие изменения вступят в силу в течение 2015–2020 гг. после истечения сроков полномочий ранее избранных должностных лиц местного самоуправления. До настоящего времени более чем в половине муниципальных образований (почти 55% по поселениям, около 45% по муниципальным районам и городским округам и около 50% по всем муниципальным образованиям) действуют главы, избранные населением и, как правило, возглавляющие местные администрации (во многих сельских поселениях — представительные органы и местные администрации одновременно).

После вступления в силу указанных изменений система прямых выборов глав муниципальных образований будет сохранена не более чем в 20% муниципальных образований.

Предусмотренная Федеральным законом новация, допускающая назначение глав муниципальных образований по конкурсу, в течение первой половины 2015 года введена законами ряда субъектов РФ (в Красноярском крае, Липецкой, Новосибирской, Омской, Оренбургской, Самарской, Тюменской областях и Еврейской автономной области — для всех или большинства муниципальных образований, по ряду других субъектов РФ — выборочно).

Несомненно, что перечисленные выше изменения, внесенные в законодательство, существенно снижают уровень автономии местного самоуправления в системе органов публичной власти и заменяют основную ответственность главных должностных лиц местного самоуправления перед населением и перед представительным органом на

ответственность перед органами государственной власти субъектов РФ.

### Литература

1. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 (с изм. на конец 2015 г.) // [Электр. Ресурс]: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
2. Бабун Р. В. Издержки муниципальной реформы: оценка затрат и рисков создания внутригородских муниципальных образований. / Бабун Р. В. // Практика муниципального управления. — 2014. — № 12. С. 7–13.
3. Мусинова Н. Н. Децентрализация управления крупным городом. / Мусинова Н. Н. // Вестник университета (Государственный университет управления) — М.: ГУУ, 2014. — № 16 — С. 131–134
4. Сираждинов Р. Ж. Реформа местного самоуправления: движение вперед? / Сираждинов Р. Ж. // Вестник университета (Государственный университет управления) — М.: ГУУ, 2014. — № 16 — С. 145–149.
5. Система муниципального управления / под ред. В. Б. Зотова. — 5-е изд. исп. и доп. — Ростов н/Д: Феникс, 2010. — 717 с.
6. Чаннов С. Е. Поправки к Федеральному закону № 131-ФЗ внесены в Государственную Думу // Практика муниципального управления. — 2014. — № 5. С. 12–21.

### References

1. Federal law No. 131-FZ "On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation" dated 06.10.2003 (with am. at the end of 2015) // [Elec. Resource]: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
2. R. V. babun Costs of municipal reform: evaluation of the costs and risks of creating and municipalities. / R. V. babun/Practice of municipal management. — 2014. — No. 12. S. 7–13.
3. Musinova N. N. Decentralized management of a large city. / Musinova N. N. // Bulletin of University (State University of management) — M.: state University of management, 2014. — No. 16 — Pp. 131–134
4. Sirajdinov R. J. local government Reform: a way forward? / Sirajdinov R. J. // Bulletin of University (State University of management) — M.: state University of management, 2014. — No. 16 — Pp. 145–149.
5. The system of municipal management / edited by V. B. Zotov. — 5-e lzd. use and extra— Rostov n/D: Phoenix, 2010. — 717 S.
6. Channov S. E. Amendments to the Federal law No. 131-FZ in the State Duma // the Practice of municipal management. — 2014. — No. 5. S. 12–21.

# Основные направления внешнеполитической деятельности России по формированию полицентричного мира

## The main directions of Russian foreign policy activities on formation of a polycentric world



Полякова Татьяна Евгеньевна,  
магистрант Российской Академии Народного  
Хозяйства и Государственной Службы при  
Президенте Российской Федерации (РАНХ и ГС  
при Президенте РФ)  
Atlasovate@mail.ru

Polyakova Tatiana E.,  
graduate student of the Russian Academy of National  
Economy and Public Administration under the  
President of the Russian Federation (RANEPA)

**Аннотация:** нарастающие процессы глобализации все более отчетливо выявляют фундаментальный императив при выработке такой модели мироустройства, геополитическая конфигурация которой была бы устойчивой, стабильной, надежной, интегрирующей как национально-государственные, так и транснациональные интересы. В настоящее время существует достаточно большое количество концептуально оформленных вариантов трансформации миропорядка, в которых авторы на основе анализа тенденций прошлого осуществляют среднесрочный и даже долгосрочный прогноз (перспективу) развития человеческого общества.

**Ключевые слова:** глобализация, мировое сообщество, безопасность, международная безопасность, процесс, трансформация.

**Annotation:** the growing processes of globalization more clearly reveal the fundamental imperative in developing such a world order, in which the geopolitical configuration would have a steady, stable, reliable character to integrate both national and transnational interests. Currently there are quite a number of conceptual features of the world order transformation in which the authors on the basis of trend analysis of past make medium-term and long-term predictions the human society development.

**Keywords:** globalization, global community, security, international security, process, transformation.

Российская Федерация твердо стоит на позиции построения полицентричного мира, о чем говорят последние документы федерального значения, принятые и утвержденные нашим политическим руководством. Так, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. прямо говорится о превращении России в мировую державу, деятельность которой будет направлена на поддержание стратегической стабильности и взаимовыгодных партнерских отношений в условиях многополярного мира<sup>1</sup>. Именно к такой модели, модели полицентризма, в настоящее время и движется человечество, на что имеется целый ряд объективно обозначенных причин. В основе современной многополярности, идущей на смену геополитическому противостоянию Восток - Запад, лежит, прежде всего, распадение мира на соперничающие зоны внутренней экономической интеграции: Североамериканская зона свободной торговли (НАФТА), зона «большой китайской экономики», Европейский Союз, Российская Федерация с зоной СНГ, Япония и группа стран АСЕАН, торговый блок Южной Америки (МЕРКОСУР)<sup>2</sup>.

Выстраивая свою политику в отношении полицентричного мира, Россия действует в нескольких направлениях. В целом политика России должна быть нацелена на упрочение многополюсной структуры мира, на противодействие сохранению старой системы однополярности, поддерживая стремление Германии, Франции, Японии и других стран освободиться из-под опеки США, стать самостоятельными полюсами влияния, контролирующими цивилизационно близкие регионы.

Реагируя на брошенные террористами вызовы, мировое сообщество должно сплотиться, чтобы сообща противостоять данным новым глобальным угрозам. Россия предлагает, чтобы против ИГИЛ страны мира боролись сообща. Но отдельные страны ищут свою выгоду, стараются реализовать свои национальные интересы в ущерб общему делу противодействия терроризму. А некоторые страны, как Тур-

ция, негласно поддерживают террористов, извлекая из этого даже экономическую выгоду путем нелегальной продажи получаемой от террористов нефти. Этот нельзя допускать. Принципиально важно, что координирующая роль в противодействии терроризму играет Организация Объединенных Наций.

Вместе с тем, необходимо признать, что механизмы ООН требуют реформирования. И Россия придает этой реформе первостепенное значение в развитии системы международной безопасности. За первые четыре дня работы 65-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН более 70 руководителей государств заявили о необходимости реформирования Совета Безопасности. В 1965 году число непостоянных членов было увеличено до десяти, чтобы таким образом отобразить количественный рост ООН с 51 государства-основателя до 117. Таким образом, Совет Безопасности стал состоять из 15 членов. В настоящее время на всемирном форуме представлены 192 государства. За места в Совете Безопасности идет напряжённая борьба, поскольку его члены дают право на введение санкций, проведение военных операций и операций по поддержанию мира.

Некоторые страны заявляют о своём желании занять место непостоянных членов за 10 лет до того, как оно станет вакантным. Неудивительно, что вот уже 17 лет звучат голоса, требующие реформировать Совбез. Существует консенсус относительно того, что состав Совета Безопасности устарел и не предусматривает расширения числа постоянных членов. Но когда дело доходит до вопроса о будущей его структуре, то между региональными группами и традиционными соперниками разгораются острые споры.

В одну из главных групп, выступающих за реформу Совбеза ООН, входят Бразилия, Германия, Индия и Япония (Г-4). Все эти страны обладают значительным политическим и экономическим весом. Их поддерживают Франция и Великобритания, считающие, что указанные страны должны получить статус постоянных членов. «Совет Безопасности должен быть реформирован и отражать новую географию власти», указал Ник Клегг (Nick Clegg), британский вице-премьер<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // [www.scrf.gov.ru/documents/99.html](http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html)

<sup>2</sup> Неклесса А.И. Механика глобальной трансформации / Научный Совет РАН «История мировой культуры». Вып. 5. М., 2012

<sup>3</sup> Бжезинский Э. Великая шахматная доска. М.: Международные отношения, 2014. - 387 с

Представительство Африки в Совете Безопасности является явно недостаточным. «Недопустимо, чтобы Африка, страны которой составляют почти 30% членов ООН, а проблематика превышает 60% повестки дня заседаний Совета Безопасности, не имела своих представителей среди постоянных членов», подчеркнул министр иностранных дел Мозамбика Олдемиро Маркеш Балой. Африканский Союз заявляет о намерении иметь в Совете Безопасности двух постоянных членов с правом вето и пять непостоянных.

После того как Россия воспользовалась правом вето на резолюцию о создании трибунала по крушению малазийского «Боинга», США снова начали активно поднимать вопрос о реформе Совета Безопасности ООН. Так, 3 августа в Вашингтоне президент Барак Обама выступил в поддержку идеи реформы Совета Безопасности и предложил включить в него на постоянной основе не менее одного представителя от Африки

Вопрос о расширении Совбеза ООН обсуждается уже не первый год — в течение 8 лет ведутся межправительственные переговоры, а до этого 11 лет шли неформальные консультации. Официально Россия не выступает против определенной реформы, но призывает с ней не торопиться. Согласно позиции РФ, расширение Совета Безопасности ООН не сделает его более эффективным. Есть и серьезные опасения, что в планы США входит его расширение за счет стран, которые станут их марионетками.

Россия нацелена на реформирование и других глобальных организаций, в том числе экономических и валютно-финансовых. Как уже отмечалось выше, Россия выступает против сдерживания американцами реформы Международного валютного фонда. Однако, действенного рычага решения этого вопроса у нее, как и у других крупных развивающихся стран, нет. Поэтому Россия согласилась с инициативой Китая о создании Азиатского банка инфраструктурных инвестиций.

Другим направлением российской политики формирования полицентричного мира является укрепление регионализма. Сегодня очевидно, что набирают силы региональные механизмы антитеррористического взаимодействия, в том числе в границах Содружества Независимых

Государств и Шанхайской организации сотрудничества, которые призваны поставить серьезный заслон распространению терроризма в Центральной Азии. Важный потенциал противодействия террору заложен в новом качестве партнерства России со странами НАТО и Евросоюзом. Общие задачи мирового сообщества - сохранить и развить обретенный опыт взаимодействия в границах коалиции, избегая таких односторонних действий, которые могли бы ее подорвать<sup>4</sup>. В этом отношении наблюдается разница в позициях России и Запада.

Явно отличается и позиция России от западного и американского подходов по «украинскому» вопросу. Официальный Киев все меньше контролирует ситуацию. Руководство страны до сих пор не дало внятную оценку подрыву линий электропередач в Херсонской области. То ли в Киеве поддерживают такие действия и тогда должны нести за них полную ответственность. То ли осуждают и тогда должны привлечь к ответственности виновных. В целом попытка блокады Республики Крым и Севастополя – удивительное явление. Группа т.н. активистов во главе с Мустафой Джемилевым и Ленуром Ислямовым пытается «вернуть Крым», откровенно издеваясь над его населением. Как нельзя более точно здесь подходят слова лидеров «Правого сектора» о том, что «Крым будет либо украинским, либо безлюдным».

Эффективность полицентризма будет во многом зависеть от качества функционирования региональных организаций в сфере безопасности. В Европе одной из таких организаций является Организация по безопасности и сотрудничеству в Европе. ОБСЕ много сделала для деэскалации украинского кризиса. Это оказалось возможным благодаря ее уникальным особенностям форума инклюзивного и равноправного диалога. Способности – благодаря правилу консенсуса – принимать подлинно коллективные решения, отвечающие интересам всех государств-участников. Россия в целом положительно оценивает работу Специальной мониторинговой миссии ОБСЕ в Украине, спецпредставителя Действующего председателя в Контактной группе и координаторов профильных подгрупп.

4 Подберезкин А. Глобальные процессы и международные отношения (Проект) // Интернет-ресурс / [http://www.nasled.ru/prensa/isdaniya/global\\_1/](http://www.nasled.ru/prensa/isdaniya/global_1/)

Вместе с тем, у России есть ряд существенных замечаний по деятельности этой организации. Так, по нашему мнению, необходимо наделить ОБСЕ международной правосубъектностью путем принятия ее Устава, ведь сейчас Организация действует без надежной нормативно-правовой основы. Очень важно обеспечить прозрачность деятельности ее институтов и полевых миссий в соответствии с запросами принимающих государств, потому что сегодня отсутствует политическое управление, например, в определении того, в какие страны и сколько наблюдателей должно поехать от ОБСЕ, это решает само Бюро по демократическим институтам и правам человека. Но ведь БДИПЧ является лишь одним из органов ОБСЕ. Абсолютным императивом представляется устранение тематические и географические перекосы в ее деятельности. Почему-то к так называемой «третьей корзине» у ОБСЕ очень пристальное внимание, а к первым двум корзинам (безопасность и экономика) оно не такое уж и сосредоточенное. Устранение этих перекосов в деятельности ОБСЕ усилит ее авторитет и будет способствовать укреплению тенденции к формированию полицентричного мира.

Оценивая же европейские механизмы безопасности в целом, можно отметить, что они создавались в определенных политических условиях и под конкретные задачи, решение которых, в первую очередь, было связано с завершением «холодной войны» и блокового противостояния. Вместо ликвидации «разделительных линий» в Европе наши западные партнеры сделали выбор в пользу «закрытой» архитектуры безопасности на основе расширения НАТО в ущерб развитию и укреплению общеевропейских институтов. Параллельно они осуществляли последовательный курс вначале на блокирование обновления Договора об обычных вооружениях в Европе (ДОВСЕ), отражавшего реалии времен противостояния Варшавского договора и НАТО, а затем, когда Соглашение о его адаптации

под давлением России все-таки было разработано, сделали все возможное для его невступления в силу, отказавшись от выполнения стамбульского обязательства по скорейшей ратификации этой договоренности. В результате альянс фактически вынудил Россию ввести мораторий на выполнение ДОВСЕ.

Ужесточение курса США и НАТО, наращивание альянсом военного присутствия и военной активности в странах Восточной Европы, постоянное игнорирование объективных результатов инспекций российской территории идут вразрез с постановкой самими натовцами вопроса о выработке договоренностей по изменению сложившейся схемы применения мер укрепления доверия и безопасности. Тем более что продвигаемые странами НАТО предложения на этот счет, как показывает их анализ, являются лишь очередной попыткой навязать России несбалансированные, односторонние решения, нацеленные главным образом на повышение транспарентности российских вооруженных сил.

### Литература

- Бжезинский З. Великая шахматная доска. М.: Международные отношения, 2014. -387 с
- Некlessа А.И. Механика глобальной трансформации / Научный Совет РАН «История мировой культуры». Вып. 5. М., 2012
- Подберезкин А. Глобальные процессы и международные отношения (Проект)// Интернет-ресурс/ [http://www.nasled.ru/prensa/isdaniya/global\\_1/](http://www.nasled.ru/prensa/isdaniya/global_1/)
- Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года // [www.scrf.gov.ru/documents/99.html](http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html)

### References

- 3 Brzezinski. The Grand chessboard. M.: International the relationship, 2014. -387 with
- Neklessa A. I. Mechanics of global transformation / Research - vet RAS «History of world culture». Vol. 5. M., 2012
- Podberezkin A. Global processes and international relations (Draft)// Internet resource/ [http://www.nasled.ru/prensa/isdaniya/global\\_1/](http://www.nasled.ru/prensa/isdaniya/global_1/)
- The national security strategy of the Russian Federation up to 2020 // [www.scrf.gov.ru/documents/99.html](http://www.scrf.gov.ru/documents/99.html)

## Двухуровневая система местного самоуправления в России: Развитие или топтание на месте

### A two-tier system of local government in Russia: Development or marking



Сираждинов Р.Ж.

К.э.н., старший научный сотрудник, доцент Кафедры  
«Государственное и муниципальное управление «ГУУ»  
Gmu23@mail.ru

Sirajdinov R. J.

Ph. D., senior researcher, associate Professor The  
Department «GOSUDARSTVENNOE and municipal  
management «GUU»

**Аннотация:** функционирование местного самоуправления в России является одним из важнейших ресурсов повышения эффективности социально-экономического развития территорий. Однако, на наш взгляд, этот ресурс используется не в полной мере из-за превалирования исполнительной власти в системе государственного и муниципального управления. Критический анализ мировой практики использования моделей и механизмов местного самоуправления позволит выявить наиболее перспективные в Российской практике.

**Ключевые слова:** местное самоуправление; представительная власть; исполнительная власть; вопросы местного значения; выборы; городской округ.

**Abstract:** the Functioning of local self-government in Russia is one of the most important resources of increase of efficiency of socio-economic development of territories. However, in our opinion, this resource was not fully utilized due to the prevalence of the Executive power in the system of state and municipal management. A critical analysis of world practice of the use of models and mechanisms of local government will identify the most promising in the Russian practice.

**Key words:** local self-government; representative government; the Executive branch; the issues of local importance; elections; borough.

Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) в в Российскую практику был дан старт дальнейшего развития системы местного самоуправления.

Изменения коснулись нескольких принципиальных вопросов. Прежде всего, изменились территориальные основы местного самоуправления. Выражается это в возможности формирования внутригородских муниципальных районов (округов). Ранее такая возможность была предоставлена лишь городам федерального значения. Необходимо учитывать, что преобразование обычных городских округов в городские округа с внутригородским делением будет осуществляться законами соответствующих субъектов РФ. При этом, изменение статуса должно осуществляться с учетом мнения населения соответствующего городского округа в соответствии с его уставом.

Предполагается, что на уровне субъекта федерации решение о проведении такого преобразования будет приниматься только в тех случаях, когда по усмотрению соответствующих органов государственной власти субъектов РФ с учетом мнения населения для этого возникнет объективная необходимость, в т. ч. политические, финансовые и социально-экономические предпосылки.

Другое существенное изменение коснулось права нормативного регулирования и передачи этих функций на уровень субъекта федерации. Если раньше соотношение вопросов, решаемых на местном уровне, и компетенций уровней управления по их решению устанавливалось федеральными нормативными актами, то начиная с этого момента это право было передано субъектам федерации. С одной стороны, были расширены права субъектов федерации в области государственного управления, с другой стороны, они

начали этот процесс со значительного сокращения полномочий местного самоуправления и фактической узурпацией его функций в свою пользу.

Третье существенное изменение системы нормативного регулирования местного самоуправления коснулось принципов формирования органов местного самоуправления. В настоящее время нормами Федерального закона № 136-ФЗ в части определения принципов формирования структуры органов местного самоуправления муниципальных образований расширяется компетенция субъектов РФ.[1]

Представительный орган муниципального района в соответствии с законом субъекта РФ и уставом муниципального района может:

состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства;

избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

В первом случае норма представительства поселений в представительном органе муниципального района должна быть равной независимо от численности населения данных поселений. В то же время, законом субъекта РФ и в соответствии с ним, уставом муниципального района и уставами поселений может быть установлена норма представительства поселений, входящих в состав муниципального района, в представительном органе данного муниципального района исходя из численности населения поселения. При этом данная норма не может превышать одну треть от установленной численности представительного органа указанного муниципального района. Во втором случае число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района.

В Российской практике предполагается вводить двухуровневую модель ор-

ганизации местного самоуправления в крупных городских округах. Для этих целей в базовом законе были введены два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район в дополнение к пяти существующим – городские, сельские поселения, городские округа, муниципальные районы, внутригородские муниципальные образования городов федерального значения.

В настоящее время в России уже в двух крупных городских округах, являющихся кроме всего прочего и центрами субъектов федерации, введены двухуровневые системы муниципального управления. Одной из основных причин введения анализируемой двухуровневой системы муниципального управления, на наш взгляд, является попытка уравниваться в правах с городами федерального значения. Но при этом, правовое регулирование деятельности местного самоуправления осталось в руках субъектах федерации. То есть, фактически, вопросы местного значения городским округом в настоящее время распределены между двумя уровнями муниципального управления. О достоинствах и недостатках двухуровневой системы муниципального управления, введенной в России ранее, уже высказывались и мы в том числе. [2,3]

Первым крупным городом, перешедшим на двухуровневую модель, стал Челябинск. Это было установлено в соответствии с Законом Челябинской области от 10 июня 2014 года № 706-ЗО «О статусе Челябинского городского округа и статусе и границах внутригородских районов в составе Челябинского городского округа», в соответствии с которым город Челябинск наделен статусом городского округа с внутригородским делением. Для Челябинска была использована именно первая модель формирования представительного органа местного самоуправления на уровне городского округа. В соответствии с уставом городского округа, Челябинская городская Дума формируется путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов (7 районов) по семь человек от каждого представительного

органа внутригородского района в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства сроком на пять лет.

Вторым городом, внедрившим двухуровневую систему местного самоуправления стала Самара. Было образовано 9 внутригородских районов. Дума городского округа Самара состоит из 41 (сорока одного) депутата, избираемых из состава представительных органов внутригородских районов городского округа Самара в соответствии с нормой представительства, установленной Законом Самарской области от 30 марта 2015 года № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области». Дума избирается сроком на 2 года 6 месяцев. Простое сопоставление перечня вопросов местного значения, закрепленных за городским округом и внутригородским округом, приводит к парадоксальным выводам. Так за городским округом Уставом городского округа Челябинск закреплено 44 вопроса, а за внутригородским округом- 11. Причем, если для городского округа перечень является простым заимствованием из редакции закона 131, то для внутригородских районов он никоим образом не корреспондируется с упомянутым законом, как по количеству, так по составу.

Проведем сравнительный анализ содержания вопросов местного значения, закрепленных за внутригородским округом.

Так, например, за двумя уровнями местного самоуправления закреплена одна и та же функция- «организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, защите населения и территории города Челябинска от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения города Челябинска об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств» [4]. Приведенная выше форму-

лировка является простой калькой из закона № 131, однако это не значит, что это правильно. Ибо приведенная функция является государственной и отнесена к компетенции МЧС. Скорее всего, ни у одного муниципального образования, а у внутригородского муниципального района тем более, средств (ни материальных ни финансовых) на реализацию этой функции в полном объеме нет и в ближайшее время не ожидается. Дальнейший анализ вопросов, закрепленных за внутригородскими округами, может привести к аналогичным выводам.

На наш взгляд, в Российской практике для эффективного использования механизмов разделения полномочий властей по горизонтали и вертикали следует использовать аналогичные из мировой практики.

Опыт функционирования двухуровневой системы местного самоуправления в мире имеется как положительный, так и отрицательный. Так до 1986 года система местного самоуправления в Лондоне являлась двухуровневой. Однако исходя из особенностей английского законодательства, основанного на прецедентном праве, приводившего в значительным противоречиям между уровнями местного самоуправления по решению целого ряда вопросов, особенно имущественного характера, она была упразднена и реформирована в одноуровневую.

Рассмотрим положительный, на наш взгляд, опыт функционирования двухуровневой системы самоуправления Гамбурга. Гамбург имеет примерно те же показатели, что и упомянутые выше Челябинск и Самара.

Гамбург – это город, имеющий население более 1,5 млн. жителей, с районным делением-7 районов. Однако его статус имеет отличие от Челябинска и Самары- Гамбург- город, совмещающий полномочия и муниципалитета и земли- статус государственного территориального образования.

Деятельность городских властей регулируется Конституцией вольного ганзейского города Гамбурга. Согласно Конституции, в городе государственная и муниципальная деятельность не разделяются, но в некоторых случаях на отдельных территориях города мо-

гут быть образованы органы местного самоуправления, которым «вменяется в обязанность самостоятельно решать возложенные на них задачи». Органы местного самоуправления: районные в городе советы и их исполнительные органы, образованные в 1978 г., начали действовать в 7 районах Гамбурга. В большинстве немецких земель, действует принцип негативного регулирования, т.е., муниципалитеты исполняют любые функции, не запрещенные законом, как и требует от них Конституция земли. Например, при муниципалитетах имеются комитеты помощи предпринимателям. Муниципалитеты предоставляют им определенные льготы (на полгода освобождают от арендной платы). Денежные средства районные муниципалитеты получают в основном из городского бюджета.

Представительным органом власти Гамбурга является Городское Собрание (Бюргершафт), которое одновременно исполняет функции и органа местного самоуправления города как целого, и парламента земли. Собрание состоит из депутатов (не менее 120), состоящих в основных политических партиях.

Городским Собранием избирается Президент, Вице-президент и другие члены президиума, организующего работу Собрания. Президент – глава Собрания, руководит работой его аппарата, ведет заседания, распоряжается доходами и расходами Собрания, представляет Гамбург во всех юридических делах Собрания. Интересна прямо записанная в Конституции Гамбурга роль оппозиции: публично представлять критику правительственной программы. Главная особенность Городского Собрания – наличие комитета Городского Собрания. Комитет состоит из Президента (главы комитета) и 20 выборных членов. Основная задача комитета – оперативно решать вопросы, в первую очередь финансовые, издавать «законные указания» в период между заседаниями Собрания. Все члены комитета работают в Собрании на постоянной основе.

К основным функциям Городского Собрания относится и функция принятия законов земли Гамбург, поскольку оно одновременно является парламентом земли.

Исполнительным органом Городского Собрания является Сенат, который является одновременно и правительством земли. Его деятельность помимо Конституции регулируется Регламентом Сената. Сенат формируется Городским Собранием. Число сенаторов определяется законом и лежит в пределах от 10 до 15. Сенаторы избираются из числа депутатов Собрания и отражают его политическую структуру. Из числа сенаторов избираются Президент (Первый бургомистр) и его заместитель (Второй бургомистр), руководящие работой Сената как коллегиального органа. В Гамбурге исполнительной властью руководят профессиональные политики. Сенат осуществляет всю необходимую работу по управлению городом, а также представляет Гамбург в отношениях с Германией и другими странами.

Интересна особенность порядка выбора представителей исполнительной власти. Сенаторы избираются из состава Собрания – представительного органа, после чего теряют свой мандат. Депутаты имеют право направлять Сенату запросы, на которые он обязан отвечать в определенный срок. В свою очередь, Сенат имеет право давать поручения комитету Городского Собрания. По требованию Собрания, его комитета или комиссий Сенат обязан предоставлять им необходимую информацию. Городское Собрание может лишиться доверия весь Сенат либо отдельных сенаторов. В последнем случае Собрание переизбирает потерявших доверие сенаторов. Сенат сам может попросить Собрание выразить ему доверие. Если Собрание в этом случае отказывает Сенату в доверии, то Городское Собрание в течение 3-х месяцев: избирает новый Сенат; высказывает доверие Сенату; самораспускается. Если же Собрание не принимает решение, то Городское Собрание распускается в течение последующих 2-х недель.

Отличительной особенностью функционирования системы местной власти в Гамбурге является детально проработанный механизм взаимодействия органов представительной и исполнительной власти, совмещающих в себе функции, как муниципалитета, так и органов государственной власти.

Представленный выше механизм двухуровневого самоуправления в Гамбурге позволяет установить преимущественное право представительной власти перед исполнительной в части решения вопросов местного значения, ибо она является подотчетной прежде всего перед населением. Это может быть полезно для использования в муниципальной практике России.

#### Литература

- Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.11.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// режим доступа [КонсультантПлюс www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
- Мусинова Н.Н. Децентрализация управления крупным городом: теория и практика/ Мусинова Н.Н.// Вестник университета (Государственный Университет Управления).-2014.-№16.-С.131-134
- Сираждинов Р.Ж. Реформа местного самоуправления: движение вперед?/ Сираждинов Р.Ж.// Вестник университета (Государственный Университет Управления).-2014.-№16.-С.145-149
- Устав города Челябинска. Приложение к решению Челябинской городской Думы от 26.05.2015 № 9/2

#### References:

1. Federal law of 06.10.2003 N 131-FZ (as amended on 03.11.2015) "On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation"// mode of access. [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru)
2. Musinova N. N. Decentralized management of a large city: theory and practice/ Musinova N. N.// Bulletin of University (State University of Management).-2014.-№16.-P. 131-134
3. Sirajdinov R. J. local government Reform:moving forward?/ Sirajdinov R. J.// Bulletin of University (State University of Management).-2014.-№16.-S. 145-149
4. Charter of the city of Chelyabinsk. Annex to the decision of the Chelyabinsk city Duma on 26.05.2015 No. 9/2

# Механизм устойчивого социально-экономического развития макрорегиона

## The mechanism for sustainable socio-economic development of the macroregion



Закарян Армен Маргарович, аспирант кафедры «Государственное и муниципальное управление» ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»  
zakaryan.armen@bk.ru

Zakaryan Armen Mardarovici, post-graduate student of chair «State and municipal management» DEPARTMENT AT «Financial University under the Government of the Russian Federation»  
zakaryan.armen@bk.ru

**Аннотация:** в статье рассматривается практика обеспечения устойчивого развития регионов на основе стратегического планирования, анализируется система сбалансированных показателей как эффективный инструмент обеспечения устойчивого социально-экономического развития региона. В работе представлен авторский подход к оценке устойчивого социально-экономического развития региона.

**Ключевые слова:** устойчивое развитие, регион, стратегическое планирование, система сбалансированных показателей

**Abstract:** The article considers the practice of providing regional sustainable development on the basis of strategic planning. It also analyzes the system of balanced indicators as an efficient tool to provide sustainable social and economic development of the region. The author demonstrates original approach to assess sustainable social and economic development of the region.

**Key words:** Sustainable development, region, strategic planning, system of balanced indicators.

В общем определении механизм представляет собой систему, состоящую из множества элементов, выполняющих соответствующие функции в результате его действия и реализации. В специализированной экономической, профессиональной и отчетной литературе часто используются термины «механизм», такие как «финансовый механизм», «хозяйственный механизм», «экономический механизм», «организационный механизм» и др. Под финансовым механизмом стоит понимать особый элемент хозяйственного механизма, состоявшего из совокупности финансовых инструментов, рычагов, форм и способов регулирования экономических процессов» (Энциклопедический словарь экономики и права). Что касается хозяйственного механизма, то он представляет собой определенную совокупность процессов, организационных структур, конкретных форм и методов управления, а также правовых норм, с помощью которых реализуются действующие в конкретных условиях экономические законы, процесс воспроизводства. Экономический механизм — интегрированная многоуровневая система форм и методов хозяйствования» (Экономический словарь).

«Организационный механизм — комплекс организационных форм, обеспечивающих формирование, развитие и совершенствование производственной системы» (Энциклопедический словарь).

Рассмотрев различные стороны понятия «механизм», по нашему мнению, важно остановиться на разработке определения такого понятия, которое характеризовало сущностные основы обеспечения устойчивого социально-экономического развития региона. Представляется, что сущность и содержание данного механизма на уровне региона можно определить как взаимосвязанную многоуровневую систему элементов управления регионом, оказывающих воздействие на обеспечение устойчивости регионального социально-экономического развития. Программа социально-экономического развития региона может выступать как основной элемент управления

регионом, так как именно ей устанавливаются и на основе ее реализуются приоритетные цели и конкретные мероприятия. В этих документах также указываются измеримые показатели оценки достижения данных целей.

В нашей стране в 2001 году принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации Федеральный закон «О государственном прогнозировании, индикативном планировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации», содержащий и методические рекомендации по разработке индикативных планов социально-экономического развития в Российской Федерации. Согласно данному документу субъекты РФ должны разрабатывать годовые индикативные планы социально-экономического развития регионов в соответствии с представленными методическими рекомендациями.

Не смотря на то, что Президентом Российской Федерации данный документ был отклонен по причине противоречия законодательству РФ, в 2014 году после доработки был принят Федеральный закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»<sup>1</sup>. Принятый закон существенным образом систематизировал и закрепил требования к системе документов стратегического планирования, разрабатываемых на региональном уровне в настоящее время.

Существует множество успешных практик реализации программ социально-экономического развития региона, которые можно отнести к «типовому макету субъекта РФ». Данный макет который помогает в определении общей структуры и содержания данной программ, в том числе механизма реализации программы и оценки ее социально-экономической эффективности.

<sup>1</sup> См. более подробно Бутова Т. В., Овсянникова Д. К. Устойчивость как показатель развития муниципального образования // Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор: Сукиасян А. А., Уфа, 2015. С. 82–84; Васюнина М. Л. Особенности формирования местных бюджетов в условиях экономической нестабильности // Муниципальная академия. 2015. № 1. С. 56–62; Рагулина Ю. В., Богомолов А. В. Пространственная интеграция территорий // Наука и современность. 2013. № 24. С. 163–167.

Так, большой опыт в эффективном реализации программных методов имеет Республика Татарстан, где программирование использовалось еще с 1994 года.

В структуре и содержании республиканских программ отражаются предельные значения показателей социально-экономического развития на всех уровнях: отраслевом, муниципальном, хозяйственном. Ответственность за выполнение указанных значений закрепляется за министерствами и ведомствами Республики. Показателями выполнения основных мероприятий программы были обозначены внутренний региональный продукт, качество жизни, обеспеченность жильем, средняя заработная плата и др.

Интересна практика разработки стратегии развития региона при участии отраслевых министерств и ведомств экономического развития Кабардино-Балкарской республики до 2030 года. Документ включает такие приоритетные траектории развития как рекреация и туризм, эффективное природопользование и здоровье, инерционное развитие. В этой связи параметрами эффективной реализации программы выступает система индикаторов валового регионального продукта, рост туристического потока, численности постоянного населения, численности безработицы, объема инвестиций в основной капитал и др.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Тюменской области до 2020 года является примером стратегии регионального развития, согласованной со стратегией развития Уральского федерального округа. Целью разработки данной Концепции является определение направлений развития, обеспечивающих устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие области, мониторинг которых основан на использовании таких показателей как валовой региональный продукт, инвестиции в основной капитал, объем отгруженной продукции собственного производства, ввод в действие жилых домов, оборот внешней торговли и т.д.

Органы исполнительной власти Ал-

тайского края разработали программу социально-экономического развития региона на 2013–2017 годы, что является еще одним примером среднесрочного регионального планирования. Повышения качества жизни населения принято за основу устойчивого развития экономической и социальной сферы края. В качестве важнейших целевых индикаторов разработчиками программы предложены ожидаемая продолжительность жизни, создание новых постоянных рабочих мест, производительность труда, объем инвестиций и др.

В качестве примера индикативного планирования на уровне городского управления может служить программа «Развитие малого и среднего предпринимательства в городе Владивостоке», направленная на создание широкого круга возможностей ведения бизнеса, в частности внедрение инновационных решений его развития и привлечение частных инвестиций. Документ содержит такие индикативные показатели программы развития как, количество вновь образованных субъектов малого и среднего бизнеса, доля работников, занятых в данной сфере деятельности, доля налоговых поступлений в бюджет, а также целевые значения результатов данной программы, выраженные в количестве субъектов, воспользовавшихся консультационными услугами, прошедшие обучение на семинарах и тренингах, получившие финансовую и имущественную поддержку.

Стратегия социально-экономического развития города Калининград на период до 2035 года также отражает основные принципы индикативного планирования и предполагает деление на два этапа. Основной акцент на первом этапе (до 2019 года) сделан на развитие человеческого капитала, формирование городской инфраструктуры, развитие новой экономики, предполагающей внедрение инновационных и экологически безопасных производств, создание условий для развития малого и среднего бизнеса и туризма, развитие сотрудничества со странами Европы в различных сферах.

На втором этапе (до 2035 года) основной акцент смещается на раз-

витии города как коммуникационной площадки между Россией и Европой. Исходя из основных целей стратегии, определены и показатели мониторинга эффективности реализации стратегии, в число которых включены численность постоянного населения, уровень официально зарегистрированной безработицы, объем отгруженных товаров собственного производства количество туристов, посетивших город, уровень обеспеченности спортивными сооружениями, число посещений музеев и др.

При таком подходе к определению механизма обеспечения социально-экономического развития региона с учетом представленных примеров успешной реализации программ система сбалансированных показателей может быть рассмотрена в качестве основного его дополнения, что является центральным вопросом данного диссертационного исследования.

Таким образом, отличительной особенностью проводимого нами исследования является дополнение механизма устойчивого социально-экономического развития региона не просто принципами системы сбалансированных показателей, а ее встраивание в концепцию так называемого «веретена развития» и адаптация применения данного подхода к региональному уровню развития.

Анализ традиционного подхода, используемого субъектами РФ для оценки устойчивости социально-экономического развития, позволило сделать вывод, что использование отдельно взятых показателей не дает полного представления о результатах внедрения программ развития, что, с нашей точки зрения, искажает информацию, как о современном состоянии развития макрорегиона, так и потенциале его развития. На основе выявления проблемных моментов в исследуемых методических подходах оценки регионального социально-экономического развития нами предложен и описан механизм, основанный на оценке сбалансированных показателей региональной социально-экономической системы в условиях инновационной экономики.

Предложенная система показателей отражает причинно-следственные связи между запланированными результатами финансовой перспективы с, результатами, полученными в перспективах «рынок сбыта», «внутренние бизнес-процессы», «персонал» — как нематериальные активы (доля научных работников, число созданных и используемых передовых технологий) преобразуется в материальные результаты (доля инновационно-активных предприятий), за которым следует увеличение затрат на научные исследования и разработки, объема инновационных товаров, работ и услуг и, соответственно, рост валового регионального продукта.

Обеспечение достижения стратегических целей и реализации приоритетов инновационного развития макрорегиона, выраженные в системе сбалансированных показателей, требуют системного подхода к управлению региональной социально-экономической системой. Таким образом, внимание региональных управленческих структур должно быть сконцентрировано на разработке и реализации стратегий, концепций, программ социально-экономического развития регионов. В то же время при выборе конкретных показателей необходимо исходить не столько из стратегических целей развития макрорегиона, сколько из сложившегося уровня инновационного потенциала. Основываясь на достигнутых результатах и на выявленном потенциале развития, необходимо внедрять те инновационные проекты, которые являются наиболее перспективными для регионов.

С целью решения практических задач в аспекте механизма обеспечения устойчивого развития макрорегиона автором исследования на основе проведенного сравнительного анализа методик оценки устойчивого развития усовершенствован подход к оценке устойчивого социально-экономического развития региона. Устойчивое развитие региона, по нашему мнению, должно базироваться на применении модели системы сбалансированных показателей как эффективного инструмента обеспечения устойчивого социально-экономического развития

региона, отражающей цели и результаты в каждой из четырех составляющих (финансы, рынок сбыта, бизнес-процессы и персонал), и включающей набор взаимосвязанных показателей оценки степени достижения целей для каждой перспективы.

Используя предложенную методику оценки, сформирован механизм устойчивого развития региона на основе системы сбалансированных показателей. Данный механизм в процессе исследования региональных практик был дополнен принципами системы сбалансированных показателей и концепции «веретена развития», отражает последовательные этапы достижения стратегических целей развития макро-региона на основе принятия управленческих решений по четырем основным перспективам, включающим конкретные показатели оценки результативности их реализации.

Предложенный подход к оценке устойчивого социально-экономического развития региона позволяет в комплексе оценить эффективность деятельности макрорегиона, но также дают возможность оптимального

планирования ресурсов, определения потенциала развития, формирования инвестиционной политики в регионах, рейтинговой оценки регионов внутри страны.

### Литература

О стратегическом планировании в Российской Федерации [Текст]. — Федеральный Закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ // Консультант Плюс

Бутова Т. В., Овсянникова Д. К. Устойчивость как показатель развития муниципального образования // Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор: Сукиасян А. А. Уфа, 2015. С. 82–84

Васюнина М. Л. Особенности формирования местных бюджетов в условиях экономической нестабильности // Муниципальная академия. 2015. № 1. С. 56–62

Рагулина Ю. В., Богомолов А. В. Пространственная интеграция территорий // Наука и современность. 2013. № 24. С. 163–167.

### Bibliography

On strategic planning in the Russian Federation [Text]. — Federal Law of the Russian Federation of 28th June 2014. #172-FL//Consultant Plus  
Butova T.V., Ovsyannikova D.K. Sustainability as an indicator of the development of municipal entity//Collection of articles of International research to practice conference. Chief Editor: Sukiasyan A. A. Ufa, 2015. Pp. 82–84

Vasunina M. L. Peculiarities of budgeting in conditions of economic instability//Municipal Academy. 2015. #1. Pp. 56–62

Ragulina Y.V., Bogomolov A.V. Space integration of territories//Science and Modernity. 2013. # 24. Pp. 163–167

## Рекомендации по изменению организационных характеристик аэропорта Шереметьево в соответствии с новыми международными стандартами

## Recommendations for changing institutional characteristics of the Sheremetyevo airport in accordance with new international standards



Захаров Валерий Владимирович, аспирант  
кафедры «Корпоративное управление» ФГБОУ ВО  
«Финансовый университет при Правительстве  
Российской Федерации»  
zvvn@mail.ru

Zakharov Valery Vladimirovich, postgraduate  
student of the Department «Corporate management»  
DEPARTMENT AT «Financial University under the  
Government of the Russian Federation»  
zvvn@mail.ru

**Аннотация:** в статье рассматривается современное развитие аэропорта Шереметьево, даются рекомендации по изменению его организационных характеристик в соответствии с новыми международными стандартами.

**Ключевые слова:** развитие, аэропорт, организационные характеристики, международные стандарты.

**Abstract:** The article provides contemporary vision of the development of the international airport Sheremetyevo. The author offers recommendations of how to change its organizational characteristics in accordance to new international standards.

**Key words:** Development, airport, organizational characteristics, international standards.

На сегодняшнем этапе развития международный аэропорт Шереметьево успешно прошел аудит по безопасности наземного обслуживания (ISAGO), который проводился Международной ассоциацией воздушного транспорта (IATA). По результатам аудита было подтверждено полное соответствие процедур наземного обслуживания в Шереметьево мировым стандартам безопасности<sup>1</sup>.

В соответствии с программой IATA, всестороннюю проверку наземного обслуживания проводит авиакомпания — участник пула аудиторов ISAGO (IATA Safety Audit for Ground Operation). Аэропорт Шереметьево проверили специалисты авиакомпании «Аэрофлот», входящей в пул IATA.

Согласно правилам аудита на получение сертификата ISAGO аэропорт самостоятельно выбирает разделы стандарта, по которым проводится проверка. Аэропорт Шереметьево прошел комплексную оценку хендлинга по пяти основным параметрам стандарта ISAGO:

- система организации и управления;
- наземное движение воздушных судов (ВС);
- обслуживание пассажиров;
- обработка багажа;
- расчет центровки и контроль их загрузки.

На сегодня аэропорт полностью соответствует высоким международным стандартам ISAGO. Получение сертификата

ISAGO способствует повышению конкурентоспособности аэропорта. Его наличие свидетельствует о том, что наземное обслуживание в Шереметьево обеспечивается в соответствии с международными стандартами в данной области, что позволяет минимизировать число опасных факторов, повреждений авиатехники и случаев производственного травматизма при работе на земле.

Международный аэропорт Шереметьево по результатам международной исследовательской программы ASQ (Airport ServiceQuality) ACI (Международный совет аэропортов) признан лучшим аэропортом Европы по качеству обслуживания в 2012 году. Шереметьево — крупнейший российский аэропорт по обслуживанию регулярных международных рейсов. Маршрутная сеть аэропорта Шереметьево составляет более 200 направлений. Услугами аэропорта Шереметьево пользуются представители трех основных авиационных альянсов: SkyTeam (Air France, KLM, Delta, CSA Czech Airlines, Alitalia, China Southern Airlines, Korean Air и др.); Star Alliance (SAS, Air China, LOT, Adria Airways и др.); Oneworld (Finnair).

По итогам первых двух кварталов 2015 года пассажиропоток в Шереметьево упал на 0,8% по сравнению с 2014 годом. Тем не менее, прогноз динамики пассажиропотока остается положительным, что является важным критерием развития на этапе жизненного цикла «возрождение» (см. рис. 1).

Неограниченный пассажиропоток через аэропорты РФ, млн пассажиров

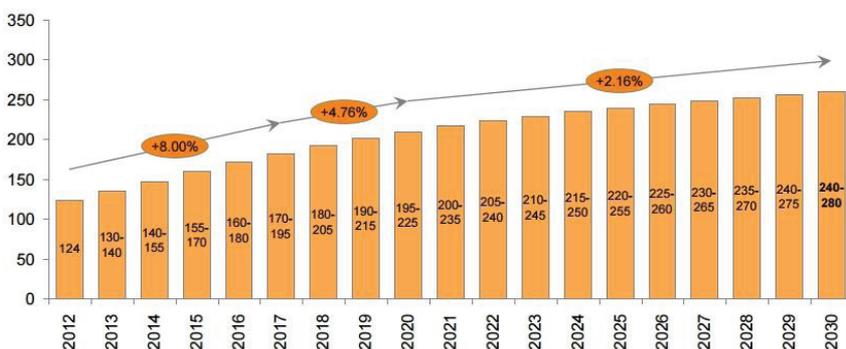


Рис. 1. Прогноз динамики пассажиропотока через аэропорты Российской Федерации в 2012-2030 годах

<sup>1</sup> Официальный сайт аэропорта «Шереметьево». Режим доступа: <http://svo.aero/>

На сегодняшний день Шереметьево применяет более 100 современных

систем обеспечения безопасности и управления бизнес-процессами, качеством, производственными и человеческими ресурсами. Основную роль в управлении производственными и технологическими процессами в аэропорту играет производственная база данных «Синхрон» — инновационная разработка специалистов АО «МАШ» и уникальная для аэропортов России. Ее предназначение — формирование сезонного расписания, ведение и корректировка суточного плана прилета/вылета, контроль выполнения технологических операций и производственных процессов, связанных с обслуживанием ВС.

Шереметьево активно реализует политику обеспечения экологической безопасности и санитарной защиты населения. Внедрена система экологического менеджмента на основе международных стандартов серии ISO-14000.

Международный аэропорт Шереметьево — первый в России, который разработал и утвердил в Роспотребнадзоре проект обоснования санитарно-защитной зоны (СЗЗ) и зоны санитарных разрывов. Площадь СЗЗ составляет около 11,2 км<sup>2</sup>, площадь зоны санитарных разрывов 693,7 км<sup>2</sup>. На обозначенных территориях проводятся регулярные измерения физического воздействия и состояния воздуха для обеспечения экологической безопасности населения.

Аэропорт Шереметьево внедрил стандарт обслуживания пассажиров 20/12, согласно которому первое место багажа выдается пассажирам уже через 12 минут после постановки самолета на стоянку (под телетрапом), последнее — через 20 минут. Также Шереметьево впервые в России ввел технологию информирования пассажиров о точном времени выдачи багажа и порядок особой выкладки багажа в зоне выдачи для удобства пассажиров<sup>2</sup>.

Однако необходимо отметить, что одним из сдерживающих факторов развития национальной авиационной и аэропортовой индустрии является несовершенное законодательство Российской Федерации. Некоторые

законодательные акты устарели, многие актуальные вопросы не прописаны должным образом, а требования регуляции зачастую являются необоснованными.

После детального анализа Воздушно-го кодекса Российской Федерации, ФЗ «О защите конкуренции», Федеральных авиационных правил и ряда других документов, а также интервью с представителями авиакомпаний и сотрудниками аэропортов, был составлен перечень ограничений и разработаны конкретные предложения по улучшению законодательства РФ по следующим направлениям:

- развитие бюджетных перевозчиков,
- рост и оптимизация авиационной и неавиационной деятельности,
- улучшение безопасности.

Приведение законодательства в соответствии с разработанными рекомендациями снимет ограничения и позволит создать благоприятные условия для развития аэропортовой и авиационной индустрии РФ за счет повышения инвестиционной привлекательности аэропортовой инфраструктуры, привлечения иностранных авиакомпаний на российский рынок, снижения издержек, сокращения задержек рейсов и улучшения управляемости аэропортами.

В таблице 1 (см. стр. 135) представлены ограничения, выявленные в результате анализа законодательства Российской Федерации.

Несмотря на полное соответствие МАШ международным стандартам, последние годы государственное управление показало себя как не слишком эффективное<sup>3</sup>. Существует ряд проблем, с которыми столкнулся МАШ на современном этапе развития, и которые тормозят вхождение организации в следующий жизненный цикл «стабильность» (см. табл. 14 на стр. 135).

Перечисленные выше проблемы постепенно приводили государственных деятелей к решению о приватизации МАШ. Поэтому 4 августа 2015 года был подписан указ о консолидации «Шереметьево». Речь идет об объединении государственного аэропорта и активов

<sup>2</sup> Официальный сайт аэропорта «Шереметьево». Режим доступа: <http://svo.aero/>

<sup>3</sup> Коммерсант.ru/ Государственное управление показало себя как не слишком эффективное. Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/Doc/2796472>

компании TPS Avia Holding. Происходит создание новой компании «Аэропорт Шереметьево», в которой будут консолидированы активы, подконтрольные сейчас государству и частным инвесторам из ООО «Шереметьево Холдинг». В соответствии с указом, государство вложит в капитал новой компании 83,038% акций АО «Международный аэропорт Шереметьево», находящихся сейчас в федеральной собственности. Доля государства в капитале новой компании должна составить не менее 30%. Предполагается, что контроль над аэропортом будет передан группе «ТПС Авиа» бизнесменов Аркадия Ротенберга (34,7%) и Александра Пономаренко (65,3%).

Кроме того, в собственности РФ 83,04% акций АО «Международный аэропорт Шереметьево» и 74,7% акций АО «Аэропорт Внуково» (см. рис. 2), вла-

деющий старым терминалом А аэропорта Внуково (новый пассажирский терминал В принадлежит ОАО «Международный аэропорт Внуково»), 75% акций которого у частных акционеров — Виталия Ванцева и совладельца USM Group Владимира Скоча). Пассажирскими терминалами аэропорта Домодедово полностью владеют частные акционеры аэропорта во главе с его председателем совета директоров Дмитрием Каменщиком.

делает аэродромной инфраструктурой всех трех аэропортов через ФГУП «Администрация гражданских аэродромов» (АГА)<sup>4</sup>.

Решение о схеме консолидации Шереметьево было принято на совещании у президента Владимира Путина в июле 2013 года. К тому времени холдингу TPS Avia, подконтрольному бывшим акционерам Новороссийского морского торгового порта (НМТП) Александру Пономаренко и Александру Скоробогатко, а также предпринимателю Аркадию Ротенбергу, уже принадлежал целый ряд компаний в Шереметьево. На совеща-

аэропорт Шереметьево», а «Шереметьево холдинг» — активы, точный состав которых будет определен по итогам оценки. Их список должен быть определен в течение трех месяцев.

Сейчас «Шереметьево холдинг» владеет рядом фирм и компаний, обслуживающих комплекс (см. табл. 2 на стр. 136).

На втором этапе «Аэропорт Шереметьево» будет присоединен к «Международному аэропорту Шереметьево». По указу президента, доля государства в обеих компаниях должна быть не менее 30%.

Идея приватизации Шереметьево впервые возникла в 2010 году, когда начал обсуждаться вопрос об объединении трех аэропортов Московского авиаузла — Шереметьево, Домодедово и Внуково. Государство по закону вла-

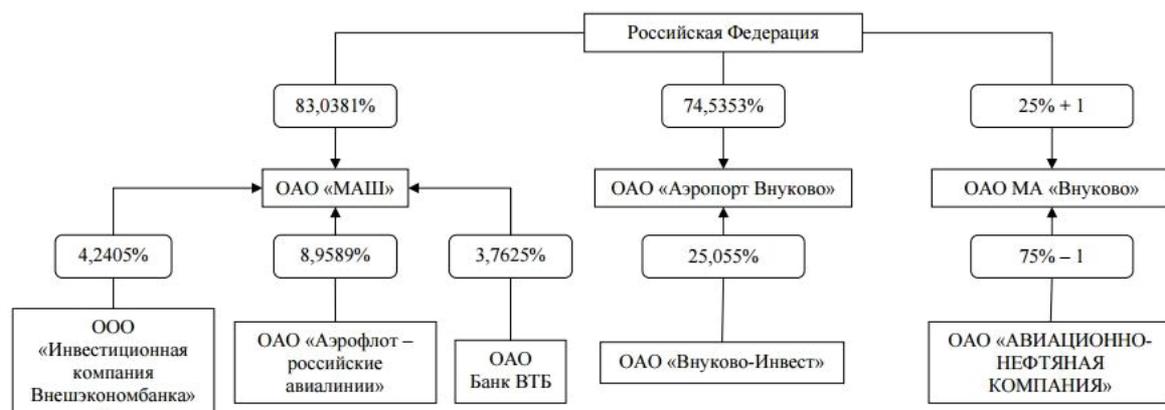


Рис.2. Структура корпоративного владения аэропортами

<sup>4</sup> Газета.ru/ Домодедово не взяли в узел. Режим доступа: <http://www.gazeta.ru/business/2011/03/28/3567361.shtml>

Таблица № 1.		
Ограничение	Предложения по совершенствованию законодательства	Рекомендации по внесению изменений
Невозможность одновременного осуществления посадки пассажиров и заправки топливом	Изменить формулировку Приказа МГА СССР от 21.06.1985 № 133	Рекомендуется обратиться в Минтранс России с предложением внести изменения в данный приказ в части изменения нормы, запрещающей одновременное осуществление посадки пассажиров и заправки топливом с обоснованием, что это соответствует действующим в настоящее время требованиям в области пожарной безопасности и не повлияет на безопасность пассажиров.
Требование о наличии российского гражданства у пилотов	Внесение изменений в п. 4 ст. 56 Воздушного кодекса РФ; пункт 1 статьи 13.2 дополнить подпунктом 1.4. подпункт 4 пункта 1 статьи 14 признать утратившим силу; дополнить статью 14 пунктом 3 ФЗ «О правовом положении иностранных граждан»	Соответствующий законопроект разработан Минтрансом России. По информации в СМИ, законопроект поддержан Правительством РФ и ожидается его внесение в Государственную Думу в установленном порядке. Со стороны Минтранса России сопровождением данного законопроекта занимаются директор Департамента государственной политики в области гражданской авиации
Различие порядка прохождения таможенных и пограничных процедур в каждом из 3 аэропортов МАУ	Различия в порядке проведения таможенных операций вызвано нарушением сотрудниками таможни установленного порядка.	Рекомендуется обратиться в ФТС России с предложением о приведении организационных действий сотрудников таможенной службы к единому порядку
Отсутствие инвестиционной составляющей в системе тарифного регулирования	Для привлечения инвестиций необходимо утверждение ФСТ России Методических рекомендаций по расчету аэропортовых сборов и тарифов на основе нормы прибыли на капитал согласно Постановлению Правительства РФ № 293 от. 23.04.08.	В связи с тем, что ФСТ России уже подготовила проект соответствующих Методических рекомендаций, рекомендуем отслеживать статус их утверждения.

Таблица № 14.	
Проблема	Характеристика
Уменьшение пассажиропотока	Пассажиропоток московских аэропортов в январе — июле вырос на 1,4% до 44,27 млн. человек. Показатели «Внуково» выросли на 28%, тогда как «Шереметьево» и «Домодедово» упали — на 0,8% и 6,9% соответственно. За семь месяцев этого года «Шереметьево» обслужило 17,56 млн. пассажиров, «Домодедово» — 17,41 млн.
Сокращение финансирования	Государственное регулирование МАШ в первую очередь не давало развиваться частному инвестированию. Финансирование же таких крупных компаний со стороны государства возможно только в период бурного экономического развития страны.
Увеличение долгов	Один из членов совета директоров аэропорта отмечает, что присоединение терминала D, введенного в 2010 году, увеличило долг ОАО «МАШ» на 900 млн. по курсу того года. Операционно компания имеет прибыль, однако дальнейшее развитие компании будет тормозиться ее долгами.

Таблица № 2.		
Наименование фирмы	Процентное владение	Сфера обслуживания
«Автопарк-М» и «МАШ рекламе»	100%	Оператор парковок и эксклюзивный продавец рекламы на территории терминала D
«Межтерминальный переход Шереметьево»	97,85%	Строит подземный переход под летным полем между северным и южным терминальными комплексами аэропорта
«Терминал В «Шереметьево»	89,23%	Реконструирует терминал В
«Москва карго»	74,90%	Бронирование и продажа грузовых перевозок на рейсы авиакомпаний, наземное обслуживание почты и грузов, предоставление услуг склада временного хранения и проч.

нии было принято решение о создании АО «Аэропорт Шереметьево», в которое государство внесет свой пакет акций АО «Международный аэропорт Шереметьево», а в обмен получит не менее 30% акций новой компании. Согласно указу Владимира Путина, точное соотношение долей будущих акционеров будет определено до конца осени.

Аэропортовые активы «ТПС Авиа» собирались несколько лет. В конце 2011 года компания «Трансстроймеханизация» (структура «Мостотреста»), акционером которого тогда являлся Аркадий Ротенберг) выиграла конкурс на выполнение первой очереди реконструкции аэродрома Шереметьево за 5,3 млрд. руб. Позже «ТПС Авиа» стала контролировать в аэропорту парковки, обслуживание VIP-пассажиров (ЗАО «В. И. П. Интернешнл» — эксклюзивный оператор VIP-залов) и продажу рекламы в терминале D. В июне 2013 года «ТПС Авиа» приобрела у «Интерпорта» (СП «Интерроса») и группы «Кратос») доли в ООО «Грузовой комплекс Шереметьево» (ГКШ), ООО «Руспорт» (операторе грузового терминала в Шереметьево площадью 9 тыс. кв. м) и ООО «Аэропорт Москва» (обслуживает авиационные грузы и почту в этом терминале).

В сентябре 2013 года «ТПС Авиа» уже выиграла конкурс по развитию северной зоны аэропорта (бывшее Шереметьево-1 и соседние терминалы). Как сообщал тогда гендиректор ОАО «Международный аэропорт Шереметьево» Михаил Василенко, компания предложила вложить \$635 млн. собственных

средств в строительство нового терминала В на 15 млн. пассажиров в год, а также грузового терминала, третьего топливно-заправочного комплекса (ТЗК) вместе с ЛУКОЙЛом и тоннеля, который соединит северную и южную (терминалы D, E и F) зоны аэропорта.

В список предприятий, которые должны влиться в аэропорт, вошли в основном активы, контролируемые «ТПС Авиа Холдинг Лтд»: ООО «Грузовой комплекс Шереметьево», ООО «Аэропорт Москва», ООО «Автопарк-М», ООО «МАШ реклама», ОАО «Империал дьюти фри», ООО «Терминал В Шереметьево», ООО «Межтерминальный переход Шереметьево», ОАО «Аэро-Шереметьево», сообщали в 2014 году «Ведомости» со ссылкой на гендиректора аэропорта Михаила Василенко. Эти компании контролируют основные активы аэропорта.

«Аэро-Шереметьево» отвечает за заправку топливом самолетов, должно спроектировать, построить и ввести в эксплуатацию топливо-заправочный комплекс, говорится в информации компании. Это единственная компания, в которой есть значительная доля у частной компании, не связанной с Ротенбергами, — 50% у ООО «ЛУКОЙЛ-Аэро», подконтрольного одноименной нефтяной компании. «Империал дьюти фри» (у «ТПС Авиа Холдинг Лтд» доля в 51%) развивает беспощинную торговлю товарами и алкоголем. «МАШ реклама» — продает рекламные площади в Шереметьево, в 2014 года она заработала 53,2 млн. руб.

«Межтерминальный переход Шере-

метьево», «Грузовой комплекс Шереметьево», «Аэропорт Москва», «Терминал В Шереметьево», «Автопарк-М» управляют и сдают в наем недвижимость в Шереметьево — в прошлом году они вместе заработали не менее 6 млрд. руб. Эти пять компаний контролируются одной структурой — ООО «Шереметьево холдинг», ее доля в перечисленных компаниях от 75 до 100%, а основным собственником с долей в уставном капитале 90,56% выступает кипрская «ТПС Авиа Холдинг Лтд». Несмотря на то, что все дочерние компании («Шереметьево холдинг» прибыльны, в 2014 году она задекларировала убыток в 9,4 млрд. руб<sup>5</sup>.

Последствия данной сделки по оценкам экономистов и рассматриваются как положительные. Основными положительными сторонами проведенного преобразования можно назвать:

По итогам первого полугодия «Шереметьево» вновь вернуло себе статус крупнейшего в России аэропорта, обогнав по количеству обслуженных пассажиров «Домодедово», который оставался на первом месте по данному параметру с 2008 года.

Опыт управления инфраструктурой у новых владельцев, может помочь улучшить финансовые показатели.

Положительную роль сыграют связи новых акционеров. Аэропорту нужен инвестор, чтобы развивать новую инфраструктуру. Самостоятельно сделать это очень непросто из-за существенного долга после присоединения терминала D. Сейчас обязательства «Шереметьево» составляют \$900 млн.

В ближайшее время планируется достроить третью ВПП, а к 2017 году — северную зону, доходы аэропорта могут увеличиться примерно в два раза, и в конечном итоге 30%, которые отойдут государству, будут составлять \$300–400 млн.

Главное конкурентное преимущество аэропорта — якорный клиент «Аэрофлот». Аэропорт является базовым для «Аэрофлота», который технологически не может уйти в другой аэропорт. Сейчас рыночная ситуация такова, что

«Аэрофлот» — единственный перевозчик, пассажиропоток которого гарантированно будет как минимум не падать. По словам представителя «Аэрофлота», платежи перевозчика аэропорту составляют около 70% всех авиационных доходов Шереметьево.

Аэропортовый бизнес способен приносить хорошую прибыль при растущем рынке перевозок — поэтому он интересен для инвесторов<sup>6</sup>.

На сегодняшнем этапе развития на первое место выступают вопросы, позволяющие определить дальнейшее развитие и совершенствование АШ на данном этапе жизненного цикла. Необходимо создать современную стратегию развития и эффективного использования мощностей аэропорта.

Сегодня правительством реализуется программа «Создание московского авиаузла». Суть этой программы заключается в постепенном выводе государственной собственности, приватизации и создании единой управляющей компании, которая будет управлять всеми тремя московскими аэропортами. Федеральное агентство воздушного транспорта (ФАВТ) представила программу по развитию Московского авиаузла, включающего в себя три аэропорта: Домодедово, Внуково и Шереметьево. Сложность заключается в том, что московские аэропорты имеют разную структуру собственности. Домодедово — полностью частный аэропорт, во Внуково достаточно сложная структура собственности — частично государственная, частично частная.

Если рационально распределить возможности каждого из аэропортов, на их основе можно будет создать международный хаб, который мог бы конкурировать с Франкфуртом и другими мощнейшими аэропортами Европы. Программа предполагает сократить время в пути между всеми аэропортами до одного часа. Для успешной работы хаба, необходимо повысить транспортную доступность между всеми аэропортами, чтобы пассажиры могли за минимальное количество времени

5 РБК-ежедневная деловая газета. Президент подписал указ о передаче Шереметьево Аркадию Ротенбергу и его партнерам. Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/industry/562949996892046>

6 The Village/Аэропорты Внуково и Шереметьево хотят объединить. Режим доступа: <http://www.the-village.ru/village/situation/situation/107169-aerorty-vnukovo-i-sheremetevy-ob-edinyat>

добираться из одного порта в другой для осуществления стыковочного рейса.

Потом останется связать все три линии, и тогда Московский авиационный узел можно будет считать полноценным хабом. Для того чтобы аэропорт мог претендовать на статус хаба, его службы должны обеспечить четкое выполнение расписания авиарейсов, координацию пассажиропотоков, следующих не только из разных регионов, но и из разных стран, а также минимальное время при пересадке с рейса на рейс. Главным признаком хаба как транзитного аэропорта является минимальное время, которое тратит пассажир на сложном маршруте при максимуме удобств, например, не получая при пересадках багаж.

На данном этапе создания МАУ прорабатывается возможность объединения аэропортов «Внуково» и «Шереметьево», так как переговоры с владельцем «Домодедово» могут значительно затормозить проводимое объединение.

В зависимости от роли корпоративного центра (КЦ) рассматриваются следующие варианты объединения (см. рис. 3 на стр. 139).

С учетом синергии и простоты реализации целевым вариантом объединения был выбран «Стратегический контролер» (см. рис. 4 на стр. 139).

Вариант «Стратегический контролер» включает передачу функций развития в корпоративный центр, а функций поддержки — в общие сервисы с высоким потенциалом для аутсорсинга.

Логика объединения варианта «Стратегический контролер» представляет собой:

Объединение в управляющей компании ключевых функций управления и развития (финансы, стратегия, региональное развитие, аудит и контроль, организационное развитие);

Объединение в общие сервисы отдельных поддерживающих функций (закупки, бухгалтерия, ИТ, управление персоналом, правовые вопросы);

Сокращение общей численности за счет устранения дублирования части функций между аэропортами;

Создание независимых операционных служб в Шереметьево и Внуково (инженерно-технические службы,

управление терминалами, безопасность);

В долгосрочной перспективе объединение аэропортов «Внуково» и «Шереметьево» принесет ряд положительных черт: усиление конкурентной позиции аэропортов за счет согласованности развития, политики отношений с авиакомпаниями и коммерческой политики; снижение общих финансовых рисков и возможность привлечения более дешевого капитала;

повышение операционной эффективности за счет сокращения дублирования части функций;

гибкость модели в части интеграции новых аэропортов по мере развития компании<sup>7</sup>.

Тем не менее, любое изменение в структуре компании невозможно без создания определенных рисков и возникновения отрицательных сторон преобразования. В числе наиболее значимых минусов объединения аэропортов по варианту «Стратегический контролер» можно назвать более сложный и длительный процесс интеграции по сравнению с финансовым холдингом, а также рост нагрузки на руководителей высшего звена.

Стоит, однако, отметить, что операционные функции в модели стратегического контролера сохраняются за аэропортами (см. рис. 5 на стр. 140).

Общий экономический эффект синергии от объединения АШ и Внуково состоит из трех основных элементов: операционная оптимизация, оптимизация капитальных затрат, оптимизация затрат (см. рис. 6 на стр. 140).

Ключевым проектом АШ 2015 года должно стать строительство Северного терминального комплекса. В него должны входить: новое здание терминала В для обслуживания внутренних воздушных линий (пропускная способность 15 млн. пассажиров в год, проектная стоимость 300 млн. долл.), подземный межтерминальный переход между северным и южным терминальными комплексами (два тоннеля протяженностью 2,1 км, пропускная способность не менее

<sup>7</sup> Бутова Т. В., Смирнова А. А., Миловидова Н. А. Возможные направления промышленной политики Российской Федерации // Символ науки. 2015. Т. 1. № 1–2–1 (1–2). С. 42–45.



Рис. 3. Варианты роли корпоративного центра (КЦ) в объединенной компании

	1 Финансовый холдинг	2 Стратегический контролер	3 Функциональный оператор
<b>Потенциал синергий</b> (кумулятивно до 2030 года)	○ 0,0 млрд. руб.	◐ 12,3 млрд. руб.	● 13,3 млрд. руб.
<b>Стоимость трансформации</b> (разово за 2013-2016 гг.)	● 18 млн. руб.	◐ 268 млн. руб.	◑ 476 млн. руб.
<b>Организационная гибкость</b>	● Простота изменения конфигурации активов	◐ Интеграция новых аэропортов без усложнения	◑ Усложнение модели при интеграции новых аэропортов
<b>Простота реализации</b>	● Не влияет на текущую деятельность	◐ Не затрагивает операционные функции	◑ Риск сбоев в работе операционных функций
<b>Общий рейтинг</b>	II	I	III

Рис. 4. Общая оценка вариантов организационной структуры

11,1 млн. пасс. и 5,9 млн. единиц багажа в год, проектная стоимость 330 млн. долл.), новый грузовой комплекс (400 тыс. т груза на первом этапе, проектная стоимость 120 млн. долл.), третий топливозаправочный комплекс (до 1 млн. тонн керосина в год, проектная стоимость 150 млн. долл.), новая железнодорожная станция компании «Аэроэкспресс» (проектная стоимость 150 млн. долл.), а также гостиничный комплекс и многоэтажный паркинг.

Развитие Северного терминального комплекса со строительством нового терминала пропускной способностью 40 млн. пассажиров в год должно стать одним из стратегических проектов аэропорта «Шереметьево» (см. рис.7 на стр. 141)<sup>8</sup>.

Для строительства нового терминала В необходимо полностью снести су-

<sup>8</sup> AirportWorks Онлайн журнал про строительство и ремонт аэропортов. Режим доступа: <http://airportworks.ru/proekt-razvitiya-severnogo-terminalnogo-kompleksa-aerporta-sheremetev/>

## 2 Стратегический контролер: распределение функций



Рис. 5. Распределение операционных функций в модели стратегического контролера



Рис. 6. Общий экономический эффект синергии от объединения МАШ и Внуково

ществующие здания, в том числе и характерную архитектурную особенность аэропорта Шереметьево — круглое здание-сателлит с широкой крышей, получившее в обиходе прозвище «рюмка», так как капитальный ремонт этого здания с целью его интеграции в новый комплекс будет слишком дорогим, к тому же приспособить его к современ-

ным технологиям обслуживания пассажиров будет весьма проблематично.

В ближайшие годы, по оценкам экспертов, авиатрафик может вырасти на 200%, что делает проект строительства третьей взлетно-посадочной полосы ВПП-3 чрезвычайно важным для развития аэропорта. Сейчас в каждом из трех московских аэропортов их по две.



При этом оснастить новой ВПП все три невозможно из-за высокой стоимости подобного проекта. Бюджет на ее строительство в рамках ФЦП «Развитие транспортной системы России (2010–2020)» должен составлять не менее 25,5 млрд. руб. В «Домодедово» построить взлетно-посадочную полосу стоит на 40% дешевле, так как в «Шереметьево» строительство осложняется наличием леса и жилищных построек. Однако в «Шереметьево» базируется государственная авиакомпания «Аэрофлот», и без третьей полосы она была бы вынуждена переместиться в «Домодедово». После ее ввода в строй пропускная способность аэропорта Шереметьево по взлетно-посадочным операциям вырастет в два раза. В результате реализации всех проектов мощности Шереметьево по обслуживанию пассажиров к 2030 г. увеличатся до 65 млн. чел. в год — в два раза больше сегодняшнего показателя. Однако строительство нового терминала в районе ВПП-3 можно считать нецелесообразным?

Необходимо также отметить, что наиболее перспективный вариант привлечения частных инвесторов и создания устойчивых денежных потоков можно создать, развивая рынок лоукостеров в России. Российский рынок лоукостеров имеет ряд отличий от своих западных аналогов. Для российских лоукостеров в первую очередь важную роль играют низкие издержки, в то время как для западных аналогов важна в первую очередь низкая цена. Кроме очевидных причин подъема лоукост-перевозчиков Западной Европы — свободное передвижение людей внутри шенгенской зоны, «открытое небо» внутри ЕС, высокая платежеспособность населения, строгий контроль расходов и экономия на всем, кроме безопасности, есть ряд черт, необходимых для успешного функционирования лоукост-компаний<sup>10</sup>.

реметьево удвоит мощности. Режим доступа: <http://www.ato.ru/content/aeroport-sheremetievo-udvoit-moshchnosti>

<sup>10</sup> Forbes/ Почему в России не летают лоукостеры. Режим доступа: <http://m.forbes.ru/article.php?id=76174>

9 АТО.ру. Деловой авиационный портал/Аэропорт Ше-

1. Дешевое владение воздушными судами. Авиакомпании заключают договоры на покупку воздушного флота в периоды спада или стагнации развития авиационного рынка. Соответственно условия покупки воздушных судов являются весьма лояльными. Для зарубежных авиакомпаний операционные расходы на владение воздушными судами приближаются к нулю. Для российских же авиакомпаний этот показатель составляет по разным оценкам 12–22% всех расходов.

2. Минимальные расходы на техническое обслуживание. Все самолеты зарубежных лоукостеров не перекупаются, а покупаются новыми у авиастроительных компаний. Поэтому такие машины требуют меньше обслуживания и ремонта. В целом все это экономит еще до 6% расходов в год. У среднестатистической российской компании расходы на техобслуживание — около 12–14%.

3. Дотации местных властей и аэропортов. У компании-лоукостера существует три основных социальных функции: перевозка трудовых мигрантов, осуществление полетов в малые аэропорты, организация туристических пассажиропотоков. Например, авиакомпания-лоукостер обязуется перед аэропортом или курортом привезти за год/сезон определенное количество пассажиров за конкретную сумму. Финансовые затраты в первую очередь расходуются на рекламные кампании (на борту самолета, на фюзеляже, в бортовом журнале или на сайте перевозчика). Кроме того, аэропорты могут давать скидку на свои услуги. В структуре расходов российских авиакомпаний аэропортовые сборы, наземное обслуживание и аэронавигация занимают те же 20%.

4. Отсутствие конкуренции с крупными традиционными авиакомпаниями. При сравнении географии ведущих авиакомпаний и лоукостеров, можно сделать вывод, что последние дублируют лишь около половины внутриевропейских полетов (на дальних направлениях они вообще не представлены, а на полетах за пределы ЕС представлены минимально). В России же все лоукостеры изначально создавались для конкуренции с главными перевозчиками, дублируя их рейсы на основных направлениях

(в первую очередь из Москвы)<sup>11</sup>.

Развитие лоукостеров может поддержать темп роста пассажиропотока после 2020 года на уровне 4% — в этом случае рынок РФ вырастет до 290–330 млн. пассажиров к 2030 году.

Лоукостеры перевезут до 21 млн. пассажиров МАУ в 2030 году согласно базовому сценарию (см. рис. 8 на стр. 143).

В базовом сценарии неограниченный п/поток в РФ вырастет со 124 млн. пассажиров до 240–280 млн. (см. рис. 9 на стр. 143).

Рис. 9. Прогноз динамики пассажиропотока через аэропорты РФ (12–30 с учетом появления лоукостеров

Годовые темпы роста пассажиропотока составят 8% в 2015–17 гг., 5% в 2018–2020 гг., после 2020 г. наступит замедление до 2,2%, связанное с насыщением спроса на авиа-перелеты.

Лоукостер должен создаваться на базе большого собственного флота, приобретенного на особых условиях. К примеру, новый перевозчик мог бы выступить стартовым заказчиком российского среднемагистрального самолета — сейчас Tu-204СМ, в будущем МС-21. Покупать необходимо около 50–100 самолетов за два-три года. Выполнив первый большой заказ, производитель мог бы привлекать других покупателей.

Если приобретение отечественных самолетов смогут профинансировать российские банки на приемлемых условиях (минимум 5–7% годовых в рублях), это позволит бюджетному перевозчику проводить операции обмена без потерь доходов компании — в рублях, большая часть расходов (лизинг, страховка, обслуживание) — в валюте). Это поможет не зависеть от макроэкономической ситуации, в первую очередь смягчить последствия девальвации. Обслуживание отечественного флота также могло бы обходиться дешевле импортного, так как не требует покупки запасных частей из-за рубежа за валюту с уплатой пошлин и задержкой. Имеет смысл создавать новые пассажиропотоки, а не конкурировать напрямую с главным перевозчиком.

С учетом изложенного на данном эта-

<sup>11</sup> АТО.ru. Деловой авиационный портал/Аэропорт Шереметьево удвоит мощности. Режим доступа: <http://www.ato.ru/content/aeroport-sheremetev-udvoit-moshchnosti>



Рис. 8. Прогнозный пассажиропоток лоукостеров в 2021-2030 гг.



Рис. 9. Прогноз динамики пассажиропотока через аэропорты РФ '12-'30 с учетом появления лоукостеров

пе жизненного цикла АШ предлагается:

Активизировать работу по совершенствованию законодательства в целях снятия избыточных ограничений в развитии авиационного и аэропортового бизнеса с внесением изменений в законодательство Российской Федерации, что позволит соответствовать международным стандартам и международному авиационному законодательству.

Начинать развитие АШ как международного транзитного хаба, что в пер-

вую очередь предполагает проведение объединения аэропортов «Внуково» и «Шереметьево» по варианту «Стратегический контролер».

Развивать строительство Северного терминального комплекса для увеличения пропускной способности аэропорта до 40 млн. пассажиров в год.

Развивать проект строительства третьей взлетно-посадочной полосы (ВПП-3), что является чрезвычайно важным для развития аэропорта на этапе жизненно-

го цикла «возрождение»: после ее ввода в строй пропускная способность аэропорта Шереметьево по взлетно-посадочным операциям вырастет в два раза.

Развивать рынок лоукост-компаний с учетом зарубежного опыта. В прогнозном варианте это позволит увеличить неограниченный пассажиропоток в Российской Федерации со 124 млн. пассажиров до 240–280 млн.

Следует отметить, что на данном этапе жизненного цикла развитие АШ как международного транзитного хаба является наиболее перспективным вариантом в долгосрочном планировании развития компании. Создание транзитного хаба является приоритетным для менеджмента АШ, что позволит АШ успешно перейти на новый этап жизненного цикла «стабильность». Среди очевидных преимуществ следует отметить:

Высокую долю высокодоходных рейсов;

Соответствие задаче повышения количества пассажиров;

Соответствие стратегии Аэрофлота оставаться базовым авиаперевозчиком для АШ;

Не влияет на сезонное распределение пассажиропотока;

Максимизирует грузооборот через аэропорт.

Все перечисленные меры, которые в некоторой степени уже начали осуществляться, а также предложения, данные с учетом современного этапа жиз-

ненного цикла АШ, позволяют выстроить целенаправленную стратегию развития аэропорта, что в будущем будет способствовать созданию на базе АШ полноценного хаба.

### Литература

AirportWorks Онлайн журнал про строительство и ремонт аэропортов. Режим доступа: <http://airportworks.ru/proekt-razvitiya-severnogo-terminalnogo-kompleksa-aeroporta-sheremetevo/>

Бутова Т. В., Смирнова А. А., Миловидова Н. А. Возможные направления промышленной политики Российской Федерации // Символ науки. 2015. Т. 1. № 1–2–1 (1–2). С. 42–45.

Рагулина Ю. В., Бутова Т. В. Организация взаимодействия властных структур и бизнеса. Москва, 2014

РосБизнесКонсалтинг // Почему лоукостеры в России никак не взлетят. Режим доступа: <http://daily.rbc.ru/opinions/business/31/10/2014/5450feeacbb20f113b417c92>

The Village/Аэропорты Внуково и Шереметьево хотят объединить. Режим доступа: <http://www.the-village.ru/village/situation/situation/107169-aeroporty-vnukovo-i-sheremetevo-ob-edinyat>

Bibliography

AirportWorks. Online journal on construction and repair of airports. Access mode: <http://airportworks.ru/proekt-razvitiya-severnogo-terminalnogo-kompleksa-aeroporta-sheremetevo/>

Butova T.V., Smirnova A. A., Milovidova N. A. Possible directions of the industrial policy of the Russian Federation // Symbol of Science. 2015. V. 1. # 1–2–1 (1–2). Pp. 42–45

Ragulina Y.V., Butova T.V. Organizations of government agencies and business interaction. Moscow, 2014.

Rosbusinessconsulting / Why Russian low-costers will not take off. Access mode: <http://daily.rbc.ru/opinions/business/31/10/2014/5450feeacbb20f113b417c92>

The Village/International airports Vnukovo and Sheremetyevo are to be united. Access mode: <http://www.the-village.ru/village/situation/situation/107169-aeroporty-vnukovo-i-sheremetevo-ob-edinyat>



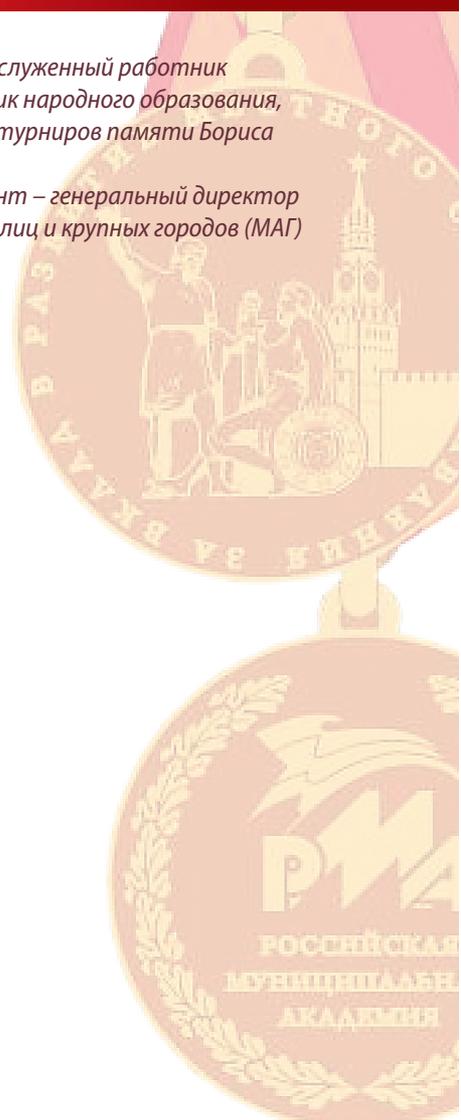
**РЕШЕНИЕМ ПРЕЗИДИУМА  
РОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ АКАДЕМИИ  
ОТ 24 СЕНТЯБРЯ 2015 ГОДА (ПРОТОКОЛ № 6)**

**ИЗБРАНЫ ДЕЙСТВИТЕЛЬНЫМИ ЧЛЕНАМИ  
РОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ АКАДЕМИИ**

- Антонцев Михаил Иванович . . . . . *председатель Московской федерации профсоюзов,  
депутат Московской городской Думы*
- Кочнев Сергей Васильевич . . . . . *председатель Совета директоров АНО «Институт  
развития местных сообществ»*
- Сурат Игорь Львович. . . . . *ректор Московского экономического института*
- Широкова Людмила Николаевна . . . . . *ректор института мировой экономики  
и информатизации*

**НАГРАЖДЕНЫ ПОЧЁТНОЙ ГРАМОТОЙ:**

- Погодин Рудольф Васильевич . . . . . *заслуженный тренер России, заслуженный работник  
физической культуры, Отличник народного образования,  
главный судья международных турниров памяти Бориса  
Гуревича*
- Селиванов Владимир Ильич . . . . . *исполнительный вице-президент – генеральный директор  
Международной Ассамблеи столиц и крупных городов (МАГ)*



РЕШЕНИЕМ ПРЕЗИДИУМА РОССИЙСКОЙ  
МУНИЦИПАЛЬНОЙ АКАДЕМИИ  
ОТ 24 СЕНТЯБРЯ 2015 ГОДА (ПРОТОКОЛ № 12)

НАГРАЖДЕННЫ:  
МЕДАЛЬЮ «ЗА ДОБЛЕСТНЫЙ ТРУД»

- Басинский Сергей Николаевич . . . . . генеральный директор «Офтальмологического центра Басинского С.Н.», доктор медицинских наук, профессор, заслуженный врач РФ
- Климкин Юрий Николаевич . . . . . руководитель группы компаний «Энерго Аудит»



МЕДАЛЬЮ «ЗА ВКЛАД В РАЗВИТИЕ  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ»

- Аксёнов Сергей Александрович . . . . . заместитель главы администрации городского поселения Богучар
- Аммаев Шамиль Магомедович . . . . . заместитель главы муниципального района Хунзахского района республики Дагестан
- Бурова Людмила Викторовна. . . . . председатель совета ТОС «25 микрорайон» город Кинешма
- Васильев Михаил Владимирович. . . . . исполнительный директор Совета муниципальных образований Челябинской области
- Дельбиев Усам Юнусович . . . . . глава администрации Комаровского сельского поселения Надтеречного муниципального района Чеченской Республики
- Динаев Адлан Аламадович . . . . . глава города Грозного
- Истамулов Зелимхан Абуалиевич. . . . . префект Старопромысловского района города Грозного
- Крупин Алексей Иванович. . . . . глава городского округа Кинешма
- Кузнецов Валерий Васильевич. . . . . глава администрации Богучарского муниципального района Воронежской области
- Мухушаев Шамиль Гамзатович . . . . . начальник отдела информационных технологий и связи со СМИ
- Черксиев Майербек Саидович . . . . . заместитель начальника отдела правовой экспертизы Совета депутатов города Грозного



ОПРЕДЕЛЕННЫ ПОБЕДИТЕЛИ КОНКУРСА:  
«ЛУЧШИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ СЛУЖАЩИЙ»

- Хизриев Заур Хайдарович . . . . . глава администрации Гудермесского муниципального района Чеченской Республики
- Юсупов Саид Камильевич . . . . . глава Хунзахского района Республики Дагестан

## Content

### Strategy

The development of small and medium business the engine of economic development .....	2
--	---

### Projects PMA

“Municipal Academy honors winners of the” .....	6
---	---

### Patriotic education

A. Alekseev Patriotism — national idea .....	10
---	----

### Control technology

Slezka L. Problems of management processes of privatization of Federal state unitary enterprises .....	14
Maksimova O. Yu., V. A. Maslikov Mechanisms for optimizing staffing ensure municipal service .....	22
Zotov V. B., Bronnikov I. A., Blinova N. V. Risk management on the basis of information and communication technologies .....	34
Bogomolov A. Improving the mechanism of ensuring the integrity of municipal governance in terms of spatial transformation .....	43
Chemodanova O. N. Communication management as a factor in operations management .....	50
E. O. Vyatkina Risk analysis and assessment of the effectiveness of internal remote control of the educational process .....	54
Kosarin S. P. Innovative projects in the field of public and municipal management .....	60
Sapozhnikov A. A. The municipal target program budgeting: decisions .....	64

### The city's economy

Pakaluk A.V., Ikonnikov D. A. The socio — economic development and the impact of economic sanctions on the city-resort Sochi .....	71
--	----

Klimkin J. N., Tarakanov M. S., Khramtsova E. Yu. Analysis of the solution of transport problems of the metropolis .....	76
Nizametdinova H. Z., Morozova M. A. Municipal management in the field physical culture and sports .....	82
Malkina I. V. Practical aspects of incentive entrepreneurship innovation in the field of municipal entities .....	87

### Regional solutions

Avdeeva T. T., Lavrova T. G. The potential of small towns in the settlement system of region (on the example of Krasnodar region) .....	94
Wilczynska O. V. Intermunicipal cooperation: theory and practice .....	101
Christmas And I. Program and target approach in management of the development of professional formation region .....	101
Zotov V. B., Musinova N. N. The reform of the organization of the municipal government in Russia: pluses and minuses .....	111
Polyakova Ie The main directions of foreign policy activities of Russia in the formation of polycentrism .....	117
Sirajdinov R. J. A two-tier system of local government in Russia: development or marking .....	121
Zakaryan A.M. The mechanism for sustainable socio-economic development of the macroregion .....	126
Zakharov V.V. Recommendations for changing institutional characteristics of the Sheremetyevo airport in accordance with new international standards .....	131
The Awarding .....	144

## Открыта подписка на научный информационно-аналитический журнал



## на второе полугодие 2016 года

Журнал является официальным печатным органом Российской муниципальной академии.

В журнале публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

Периодичность: 4 выпуска в год (ISSN 2304-831X). Издание заявлено на включение в список научных журналов, рекомендованных ВАК РФ для публикации материалов кандидатских и докторских диссертаций. Научные статьи соискателей ученой степени кандидата наук публикуются на бесплатной основе.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте Российской муниципальной академии: [www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru).

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам: +7 929 601 70 38, или по электронной почте: [1001c@mail.ru](mailto:1001c@mail.ru), [info@ros-ma.ru](mailto:info@ros-ma.ru).

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: 70500.



# Муниципальная Академия

## 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 Российской Муниципальной академии:

[www.ros-ma.ru](http://www.ros-ma.ru)

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам:  
+7 929 601 70 38

или по электронной почте:

[1001c@mail.ru](mailto:1001c@mail.ru)

[info@ros-ma.ru](mailto:info@ros-ma.ru)

Информационно-аналитический журнал зарегистрирован в Роскомнадзоре.  
Свидетельство о регистрации СМИ:  
ПИ № ФС77-50260 от «22» июня 2012 г.

## НАУЧНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

**Зотов Владимир Борисович**, — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета  
**Быков Александр Владимирович** — д.п.с.н., профессор  
**Пупырев Евгений Иванович**, — д.т.н., профессор  
**Мокрый Владимир Семенович** — д.ю.н., профессор  
**Рош Елена Сергеевна** — д.э.н., профессор  
**Калабеков Алан Лазаревич** — д.б.н., профессор  
**Найданов Александр Сергеевич**, — к.п.н.  
**Толкачев Сергей Генрихович** — к.э.н.  
**Ружицкий Владимир Петрович** — д.т.н., профессор  
**Белых Ирина Викторовна**, — к.э.н.  
**Шульга Татьяна Ивановна**, — д.п.с.н., профессор  
**Рой Олег Михайлович**, — д.с.н., профессор  
**Беляев Александр Матвеевич**, — д.с.н., профессор  
**Грищенко Леонид Леонидович**, — д.ю.н., профессор  
**Рагулина Юлия Вячеславовна** — д.э.н., профессор  
**Семкина Ольга Сергеевна** — к.э.н., профессор  
**Бутова Татьяна Витальевна** — к.э.н., доцент

## РЕЦЕНЗЕНТЫ

**Бурак Петр Иосифович**, — д.э.н., профессор  
**Кириллова Ариадна Николаевна**, — д.э.н., профессор  
**Шульга Татьяна Ивановна**, — д.п.с.н., профессор

УЧРЕДИТЕЛЬ, ИЗДАТЕЛЬ и РЕДАКЦИЯ:

**ООО «Муниципальная академия»**

**Адрес:** 109462, г. Москва, а/я 21

**Тел.:** +7 929 601 70 38

**E-mail:** ros-ma@mail.ru

1001c@mail.ru

**www.ros-ma.ru**

**Подписной индекс** в каталоге «Роспечать» 70500

## РЕДАКЦИЯ

Главный редактор: **Зотов Анатолий Борисович**  
 Шеф-редактор: **Истомин Владимир Александрович**  
 Заместитель главного редактора: **Папин Виктор Васильевич**  
 Выпускающий редактор: **Вишнякова Татьяна Витальевна**  
 Редактор: **Алексеев Александр Юрьевич**  
 Редактор: **Кожевников Владимир Николаевич**  
 Корректор: **Кузнецова Ирина Сергеевна**  
 Дизайн и верстка: **Попов Дмитрий**  
 Ответственный секретарь: **Таровых Мария Алексеевна**  
 Руководитель издательских проектов РМА:  
**Чихирников Валерий Васильевич**

Номер отпечатан в типографии:

ЗАО «Фабрика Офсетной Печати»

111116, г. Москва, ул. Авиамоторная, д. 2

8 (495) 362-10-79 8 (495) 745-08-20 [www.fop.ru](http://www.fop.ru)

Подписан в печать 23.11.2015 г.

Заказ № 23089

Тираж 500 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.