

Муниципальная Академия

№1 • январь-март • 2017

РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ



Официальный печатный орган Российской Муниципальной Академии

СОДЕРЖАНИЕ

ПРОЕКТЫ РМА

IX отчетно-выборный Съезд Ассоциации «Совет муниципальных образований города Москвы» 2

РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ И МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

В.Б. ЗОТОВ. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях 4

А.А. БАШИНДЖАГЯН. Анализ отдельных аспектов корпоративного управления в компаниях с государственным участием 13

Е.П. ЗАБЕЛИНА. Правовое регулирование деятельности в сфере территориальной организации местного самоуправления 22

С.П. КОСАРИН. Гибкие методики управления проектами в сфере государственного и муниципального управления 29

Н.Н. МУСИНОВА. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в контексте программно-целевого управления 34

И.А. ОКОЛЬШЕВА. Оценка эффективности работы органов местного самоуправления 38

П.Ю. АЛЛЯНОВА, С-М.М. ТОЛДИЕВ. Возможности улучшения условий развития физической культуры и спорта 42

М.М. ШАХАНОВА, Э.Р. ТАМБИЕВ. Характеристика состава и структуры туристического комплекса Карачаево-Черкесской Республики 50

В.М. ШУЛУМБА. Анализ деятельности организации культуры в городе Сухум 57

Д.Д. ВАРДАНИЯ, Т.Р. ДЖИКИРБА. Основные геополитические вызовы и возможности стратегического развития Республики Абхазия 60

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

А.С. ТРУБА, М.А. ТАРОВЫХ. Рациональное экономическое поведение в условиях инновационного развития 73

К.Э. КОМИССАРОВА. Финансирование объектов транспортной инфраструктуры на примере города Москвы 81

Е.Н. ЛОГАЧЕВ, И.В. МИЛЬКИНА. Организационно-экономические и правовые основы взаимодействия бизнеса и государства 85

Т.В. БУТОВА, З.Б. ЦОРОЕВА. Проблема сноса ветхого и аварийного жилья 92

И.Ш. ИСМАИЛОВ. Банковское регулирование как финансово-правовая категория 98

ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Х.П. ХАРЧИЛАВА, А.А. БАШИНДЖАГЯН. Роль корпоративного секретаря в системе корпоративного управления компании с государственным участием 102

О.В. МИТЬКИНА. Новые стандарты благоустройства в системе городских трансформаций 109

Р.Ж. СИРАЖДИНОВ. Исследование особенностей общественного контроля в Российской Федерации 113

С.Г. РАСТАТУЕВА. Особенности концептуализации заимствований в русской лингвокультуре (на примере концепта «Толерантность») 118

А.В. ФЕСЕНКО. Рекомендации по контролю построения и функционирования системы стратегического планирования в Российской Федерации с позиции решения задач государственного аудита 123

П.И. ПЕТРОВ. Особенности управления в Болгарии 128

О.В. ПАНИНА. Сущность и назначение многофункциональных центров предоставления государственных услуг 131

С.Д. ЧАНБА, С.Т. ГОГИЯ. Характеристика состава и структуры Государственной Думы Российской Федерации 138

К. МУРТАЗИНА. Управление ключевыми ресурсами в Великобритании 143

ПАТРИОТИЧЕСКОЕ ВОСПИТАНИЕ

Л.В. ОСТРОМЕЦКАЯ. Никто кроме нас 149

НАГРАЖДЕНИЕ 153

СЪЕЗД СОВЕТА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ГОРОДА МОСКВЫ



7 ФЕВРАЛЯ 2017 ГОДА СОСТОЯЛСЯ IX СЪЕЗД СОВЕТА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ГОРОДА МОСКВЫ. В РАБОТЕ СЪЕЗДА ПРИНЯЛИ УЧАСТИЕ МЭР МОСКВЫ СЕРГЕЙ СОБЯНИН, ПРЕДСЕДАТЕЛЬ МОС-

КОВСКОЙ ГОРОДСКОЙ ДУМЫ АЛЕКСЕЙ ШАПОШНИКОВ, 140 ДЕЛЕГАТОВ ОТ ВНУТРИГОРОДСКИХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ГОРОДЕ МОСКВЕ, ЧЛЕНЫ ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКВЫ, ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОНТРОЛЬНО-СЧЕТНОЙ ПАЛАТЫ МОСКВЫ ВИКТОР ДВУРЕЧЕНСКИХ, ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ ГОРОДА МОСКВЫ, МОЛОДЕЖНЫХ ПАЛАТ РАЙОНОВ И ПОСЕЛЕНИЙ ГОРОДА МОСКВЫ, ПРЕДСЕДАТЕЛИ СОВЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ САНКТ-ПЕТЕРБУРГА, СЕВАСТОПОЛЯ И ТУЛЬСКОЙ ОБЛАСТИ.

В своем выступлении на съезде Сергей Собянин рассказал о реализации городских программ и решении насущных проблем, касающихся жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, транспортной ситуации, дошкольного и школьного образования. Он подчеркнул важность участия муниципального сообщества в решении данных вопросов, а также выразил надежду на дальнейшее плодотворное сотрудничество. После выступления Мэр Москвы ответил на вопросы делегатов съезда.

Муниципальные депутаты обратились к Мэру Москвы с просьбой

рассмотреть возможность сноса пятиэтажек первого этапа индустриального домостроения, поскольку из-за конструктивных особенностей проводить капитальный ремонт в





подобных домах крайне затруднительно и нецелесообразно.

Также на съезде выступил Председатель Московской городской Думы Алексей Шапошников, который отметил большую роль органов местного самоуправления в законотворческой деятельности и обсуждении вопросов, касающихся жизни города.

В ходе работы съезда были подведены итоги деятельности Совета за 2015–2016 годы, определены приоритетные направления деятельности на текущий год, внесены изменения в Устав Совета, избраны органы управления Совета – Президиум, Ревизионная комиссия и Ответственный секретарь, которым стал глава муниципального округа Нагатинский затон Михаил Львов.

На съезде председатель совета Владимир Дудочкин подписал соглашения о сотрудничестве с Ассоциацией «Совет муниципальных образований города Севастополя» и Ассоциацией «Совет муниципальных образований Тульской области».

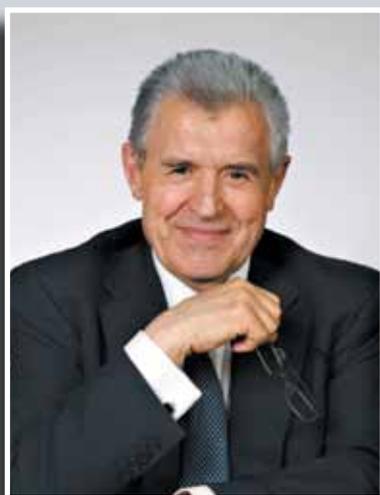
В завершении съезда заместитель руководителя Департамента территориальных органов исполнительной власти города Москвы Анастасия Деркач вручила благодарственные письма департамента главе муниципального округа Якиманка Галине Васильевне Фоминой, главе муниципального округа Кузьминки Алану Лазаревичу Калабекову, главе муниципального округа Донской Татьяне Викторовне Кабановой, главе муниципального округа Раменки Станиславу Николаевичу Дмитриеву и председателю Совета депутатов городского округа Троицк Владимиру Давыдовичу Бланку.

Председатель совета Владимир Дудочкин вручил благодарности совета главе муниципального округа Арбат Евгению Петровичу Бабенко, главе муниципального округа Бескудниковский Алексею Анатольевичу Кузнецову, главе муниципального округа Лосиноостровский Нине Анатольевне Симоновой, главе муниципального округа Некрасовка Ирине Витальевне Ухаботиной, главе муниципального округа Зюзино Валентину Михайловичу Щербакову, главе муниципального округа Южное Тушино Нине Леонидовне Борисовой, депутату Совета депутатов муниципального округа Богородское Денису Валерьевичу Аширову, депутату Совета депутатов муниципального округа Нагатинский затон Игорю Феликсовичу Давыдовичу, депутату Совета депутатов муниципального округа Крылатское Марине Евгеньевне Кабановой.



ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННЫХ РОССИЙСКИХ УСЛОВИЯ

PROSPECTS FOR THE DEVELOPMENT OF LOCAL SELF- GOVERNMENT IN MODERN RUSSIAN CONDITIONS



Владимир Борисович Зотов,
советник Мэра г. Москвы, вице-
президент Российской Муниципальной
Академии, д.э.н., профессор

Vladimir Borisovich Zotov,
Adviser to the Mayor of Moscow, the Vice-
President of Russian Municipal Academy, of
economic sciences, Professor

zotov-vladimir@yandex.ru

Аннотация: В статье рассматриваются ключевые характеристики сформировавшейся в России модели самоуправления, выявляются основные отличия ее законодательно обусловленной концепции от реальной практики, влияние на нее европейских тенденций и национально-региональной специфики. На основе определения наиболее проблемных направлений реализации реформы МСУ, рассмотрения зарубежного опыта определены возможные сценарии дальнейшего развития местного самоуправления в России и конкретные рекомендации, направленные на совершенствование развития отечественной модели МСУ.

Abstract: In the article there are considered the key characteristics of the self-government model created in Russia, the main differences of its legislatively caused concept from real practice, influence on it of the European tendencies and national and regional specifics. On the basis of determination of the most problem directions of implementation of reform of local government, consideration of foreign experience the author defines the possible scenarios of further development of local self-government in Russia and the specific recommendations submitted on enhancement of development of national model.

Ключевые слова: Местное самоуправление, МСУ, органы местного самоуправления, перспективы местного самоуправления, прогнозы развития МСУ, сценарии развития МСУ.

Keywords: Local self-government, local self-government bodies, prospects of local self-government, forecasts of development of local self-government, scenarios of development of local self-government.

Реализация местного самоуправления (МСУ) как основы конституционного строя, одного из главных принципов организации и осуществления управления нашей страной, предусматривает выделение особой сферы местных вопросов, в рамках которой органы МСУ осуществляют самостоятельную деятельность и несут ответственность перед местным населением [1]. Наличие дееспособного института местной власти обеспечивает устойчивость и демократичный характер всей системы властных институтов, рациональное распределение функций, полномочий и ресурсов по уровням управления, формирование в обществе качественно новой, более справедливой системы отношений, позволяющей понять и обеспечить потребности граждан, обеспечить эффективную обратную связь между обществом и властью, получить высокий социальный результат, обеспечить устойчивое экономическое развитие регионов [2, с.51; 3, с.176]. В связи с этим определение перспектив развития местного самоуправления, прогнозирование возможностей его развития с учетом диссеминации уже накопленного регионами положительного опыта и перспективной методологии, апробированной зарубежными странами, имеет особое значение для сегодняшней науки и практики.

По данным Федеральной службы государственной статистики, в настоящее время в РФ образовано более 22 тыс. муниципальных образований (МО), в которых избраны и функционируют органы МСУ, завершено формирование систем муниципальных служащих [4]. Однако несмотря на положительные результаты развития местного самоуправления, в данной сфере продолжают сохраняться многочисленные проблемы, связанные с совершенствованием правовых и экономических основ МСУ, усилением имущественных, финансовых и кадровых аспектов.

Развитие МСУ в России осуществляется, с одной стороны, в русле общеевропейских тенденций, а с другой – под влиянием различных факторов национального характера. В то же время в каждом регионе и населенном пункте МСУ имеет свои специфические особенности, на формирование которых

оказывают влияние исторические, экономические, политико-правовые, структурно-функциональные, организационные и ресурсные факторы [5, с. 52]. Сформированная основами ФЗ №131 [6] модель МСУ отличается такими чертами, как признание и отчетливое закрепление принципа муниципальной автономии с одновременным допущением серьезных рычагов влияния государства на муниципальный уровень посредством института отдельных государственных полномочий, регламентации порядка решения конкретных вопросов местного значения, институтов госконтроля и «интервенций»; урегулированностью федеральным центром компетенций каждого вида МО при сохранении в данном вопросе минимума свободы как для субъектов РФ, так и для муниципальных образований; формальное закрепление за МО свободы действий при оказании публичных услуг населению с одновременной возможностью регулирования этого процесса государственными органами; закрепление принципов фискальной автономии. В целом можно заключить, что ФЗ №131 очертил «общие рамки» муниципальной организации и наполнил их определенным содержанием, базирующимся на адаптации европейского опыта МСУ. Прежде всего, при этом очевидно обращение к германской модели МСУ, которая близка и для реализации характерного для отечественных условий принципа выраженной муниципальной автономии, и для политических традиций нашей страны, утверждающих сильную власть Центра и регламентирующих механизмы ее влияния на все ключевые процессы, происходящие в регионах [7, с. 69].

Концептуальная основа реформы МСУ в России предполагала автономизацию МСУ от органов государственной власти, что в целом соответствовало децентрализационным тенденциям, сложившимся в последние десятилетия в большинстве стран мира. Однако в России эти тенденции вступили в противоречие с процессами централизации власти, которые потребовали сохранения, воспроизводства и усиления соподчиненности органов МСУ, с одной стороны, и постепенной аккумуляции ресурсов влияния на более высоких уровнях власти (регион, крупный город, сельский район).

В регионах эти параметры оказались на практике сконцентрированы в руках региональных властей, а также зависимых от них руководителей районов. Местные органы власти были во многом лишены стимулов и возможностей для эффективного МСУ, а население – мотивации участвовать в самоуправлении. Немалое влияние оказывала и советская политическая традиция, по-прежнему влияющая на культуру самоуправления на местах. В результате сложилась ситуация, когда европейская по своей форме модель, преломляясь через особенности российской социально-экономической, административной, правовой и политической практики на выходе продемонстрировала совершенно иной эффект. Кроме модели, основы которой были определены правовыми нормами, появилась отличающаяся от нее реальная модель МСУ. На значительной части территорий страны фактически была воспроизведена система взаимоотношений советского периода по линии «регион – район (город) – сельсовет (поселение)» [8, с. 17].

Дальнейшее концептуальное развитие МСУ в ближайшей перспективе может определяться выбором одного из двух наиболее реальных сценариев:

1) дальнейшая централизация, укрепление «вертикали власти», с охватом всех уровней публичного управления, включая городские и сельские поселения. Отметим, что подобное развитие событий несет существенные риски, в частности: избыточное сосредоточение властных ресурсов у региональных администраций; делегирование политической ответственности центральной власти в случае массового недовольства жителей в ходе возможных социальных катаклизмов, вызванных действиями региональных и местных властей; перераспределение собственности, вывод имущества с муниципального уровня на региональный (через районы) с последующей передачей под контроль финансово-промышленным группам, иным участникам экономического процесса; ограниченность социально-экономической базы реформы МСУ; ослабление стимулов к самоорганизации на местах. Учитывая вышеприведенные тезисы, реализация подобного сценария представляется нецелесообразной.

2) комплексное изменение сложившейся системы властных отношений за счет последовательных трансформаций в направлении разумной децентрализации. Данный подход позволяет довести вертикаль государственной власти до уровня регионов, а в отдельных случаях – до уровня районов. МСУ, реализуемое на первом уровне власти – в поселениях и городах – должно быть самостоятельным, прежде всего, в отношениях с региональной властью. Стимулирование активности «снизу» выступает системообразующим фактором преодоления кризисных явлений, появления и расширения точек роста МСУ на местном уровне [9, с. 71].

Как уже подчеркивалось в нашей работе, система государственного и муниципального управления России находится в стадии непрерывного развития, испытывая на себе как влияние национальной специфики, так и европейских тенденций. В этой связи для ее совершенствования целесообразно использовать положительный опыт и методiku всех близких ей моделей МСУ, существующих в зарубежной практике, а не только континентальной, к содержанию и специфике которой наиболее близок отечественный вариант.

В основе современной европейской модели местного самоуправления лежит Европейская хартия, принятая Советом Европы 15 октября 1985 года [10]. Основными принципами системы МСУ в ее рамках выступают самостоятельность, межрегиональная интеграция и кооперация, рост душевого потребления разнообразных товаров и услуг, продление биологически активного срока жизни населения. Тем не менее, каждая из стран реализует свою национально обусловленную модель МСУ, общая концепция которых или отдельные элементы представляют определенный методический и практический интерес для развития одноименной в России.

Так, в частности, в странах континентальной Европы (Франция, Италия, Испания, Бельгия и др.) функционирует континентальная модель системы МСУ, которую отличают такие особенности, как выборность в МО и административное назначение в органах государственной власти местного уровня; жесткая иерархия системы управления, в которой

МСУ является нижестоящим звеном по сравнению с государственным; а также административно ограниченная автономия местного самоуправления и наличие института специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы МСУ; экономическая самостоятельность в сочетании с централизованным политическим контролем за тенденциями развития территорий [13, с. 235]. Следует отметить, что в рамках данной модели реализуется, на наш взгляд, представляющий значительный интерес для российской практики конкретный опыт сотрудничества и муниципальной интеграции как стимул укрепления государственности: невыполнимые для муниципального уровня задачи не передаются вышестоящему уровню. Местные общины могут их решать посредством объединения и добровольного соглашения между собой.

Практика развития модели МСУ, действующей в Германии и характеризующейся высокой самостоятельностью органов МСУ в реализации функций самоуправления, в рамках действующих разграничений полномочий между федеральным центром и муниципальными образованиями, одновременно сочетаясь с принципом ответственности в решении местных общественных задач, помимо общих рамок представляет для многих муниципальных образований России также более конкретный продуктивный опыт, например, касающийся обязательного использования безналичных платежей, публикации бюджетов с постатейным раскрытием доходной и расходной части, проведением открытых, конкурсных торгов по материально-техническому снабжению и оптовых продаж товаров и услуг муниципальных предприятий. Это позволяет обеспечить прозрачность расходования муниципального бюджета и общественный контроль за эффективностью всей системы муниципального управления [11, с.120].

Модель МСУ, характерная для Латинской Америки, представляет безусловный интерес для Северо-Кавказского региона нашей страны, характеризующегося существенными различиями в этнической и политической культуре, религии, а также противоречивыми интересами местных территориально-криминальных группировок и

объединений, стремящихся к «суверенизации» отдельных территорий, способствующих возникновению коррупции и очагов национального напряжения. Модель МСУ, свойственную для государств Латинской Америки, отличает, с одной стороны, предоставление широких полномочий органам МСУ, с другой – сохранение пристального контроля со стороны Центра. При этом руководители МО являются служащими центральных властей, что позволяет препятствовать их связям с распространенными на местах клановыми группировками и осуществлять единую жесткую политику в условиях наличия разнообразных социально-культурных групп населения [12, с. 58].

Нельзя обойти вниманием и продуктивный потенциал англосаксонской модели самоуправления, исторически сформировавшейся в таких странах, как США, Великобритания, Канада, Индия, Австралия, Новая Зеландия и соответствующих постколониальных странах. Она отличается высокой степенью автономии МСУ, приоритетом косвенных, экономических методов государственного саморегулирования. Главным принципом данной модели является самостоятельность действий МО, в рамках полномочий, предоставленных из центра, и экономическая ответственность за принятые решения. [12, с. 59]. Для отечественной практики существенный интерес представляет такой элемент англосаксонской модели, как механизм прямого государственного регулирования деятельности муниципалитетов путем принятия модельных законов, которые последние вводят на местах с определенной территориально-обусловленной адаптацией. Определенные элементы англосаксонской модели, реализуемой в США, также представляют собой интерес для ряда регионов России. В США каждый штат самостоятельно определяет систему, структуру, полномочия местных органов власти, что изначально приводит к многообразию правового статуса муниципальных единиц. При этом каждый штат имеет собственную правовую базу кадровой политики, отличающуюся от различных уровней местного управления. В России подобный опыт может быть применен при развитии системы МСУ Калининградской области, а также расположенных на значительном

удалении от центра Сибирских и Дальневосточных МО.

Определив основные сценарии развития МСУ как концептуальные основы и рассмотрев перспективную зарубежную практику, можно выделить определенные, более конкретизированные научно-методические рекомендации, на основе которых в перспективе должна развиваться система местного самоуправления в нашей стране с учетом региональной специфики.

Как показывает систематизация и анализ актуальных источников и данных о развитии системы МСУ в нашей стране, в качестве одного из перспективных направлений в большинстве из них рассматриваются различные пути повышения доходности местных бюджетов, в том числе увеличение поступлений в местные бюджеты от тех или иных налогов. Подобная позиция имеет под собой объективные основания, т.к. одной из ключевых задач органов МСУ является создание условий для интенсификации экономического развития на местах, улучшения качества жизни населения. Решение данной задачи должно осуществляться системами МСУ на основе преимущественно собственных ресурсов, т.е., прежде всего, собственных доходов. Однако несмотря на объявленную самостоятельность местного самоуправления в финансово-бюджетной сфере, большинство муниципальных образований всегда испытывали сложности в части местных финансов, но в условиях кризиса эти трудности значительно возросли [14, с. 49]. В настоящее время у большинства регионов и функционирующих в них систем МСУ наблюдается существенная диспропорция между контрольными и реальными показателями в данной области. Так, согласно нормам, закрепленным Конституцией РФ (ст. 12) [15] и Европейской хартией МСУ [10], их доля должна составлять не менее 75%, в то время как, согласно статистическим данным, в настоящий момент этот показатель колеблется в большинстве субъектов на уровне не более, чем 10% [16]. По оценкам Министерства финансов и Счетной палаты РФ, необходимым, соответствующим мировым стандартам, уровнем самостоятельности в нашей стране отличаются в текущих условиях не более 2% МО [16]. На практике доля

местных бюджетов в консолидированном бюджете страны составляет менее 10% (при нормативных показателях в развитых странах на уровне 20–23% [14, с. 50]). Очевидно, что подобные крайне низкие показатели не в состоянии обеспечить организационную и финансовую самостоятельность органов власти на местах.

Следует также отметить, что в условиях действующей межбюджетной распределительной системы муниципальные образования любого уровня продолжают сохранять финансовую несамостоятельность и сильную финансовую зависимость от экономической политики региона [1]. В подобных условиях большая часть усилий местных администраций сводится к поиску средств для покрытия ежедневных потребностей муниципальных образований, а не к стратегическому планированию в бюджетной сфере. Усилия МО преимущественно стремятся к реализации программ, обеспечивающих гарантированное внешнее финансирование, выполняя делегированные полномочия в ущерб самостоятельным инициативам, программам и поиску финансирования на местном уровне. Как следствие, остается неиспользованным мощный созидательный потенциал регионов. Кроме того, муниципальные образования России прибегают к такому закономерному методу, как оптимизация доходов и расходов, при этом на реализацию данного метода на практике опять-таки оказывает существенное влияние позиция региональных властей, избираемых муниципальными образованияами на территории конкретного субъекта. Практика и приведенные выше статистические данные свидетельствуют, что многие муниципальные образования еще не демонстрируют готовности к реализации регламентированной федеральными актами политики делегирования полномочий между региональным и муниципальными уровнями. В качестве перспективного шага в данном направлении, на наш взгляд, следует отметить организацию совместной работы на местах по социально-экономическому развитию территорий в условиях кризиса. Такая практика, в частности, реализуется сегодня в Алтайском крае, где администрацией региона заключены соглашения с органами МСУ о планировании соци-

ально-экономического развития и принятии совместных обязательств по созданию необходимых условий для развития определенных направлений экономики, содержащие конкретные показатели динамики, уровня состояния того или иного сектора экономики, делового и предпринимательского климата, мер социальной поддержки, усилий по привлечению инвестиций, созданию новых рабочих мест и т.д., практические меры и мероприятия, критерии контроля эффективности их реализации. Более жестким методом рационализации местных бюджетов следует признать объединение (укрупнение) муниципальных образований (такой метод, в частности, используется в настоящий момент в Республике Бурятия и Еврейской автономной области). Логика данного метода состоит в том, что объединенным поселениям даже с невысоким налоговым потенциалом вместе эффективнее осуществлять полномочия по содержанию местных дорог, уборке территорий, а также выбирать приоритетные направления, где требуется концентрация финансовых ресурсов, при этом параллельно снижаются расходы местных бюджетов на содержание аппарата.

Закономерным представляется и развитие практики получения межбюджетных трансфертов в направлении ее корреляции с уровнем и количеством местных инициатив (т.н. «инициативное бюджетирование»), что позволяет повысить эффективность соответствующих субсидий (такая практика сегодня уже наблюдается в Хабаровском, Красноярском крае, Кировской, Тульской области, Республике Башкортостан) [14, с. 50-51].

Особо отметим тот факт, что вслед за рядом авторов [9, 14, 17], мы исходим из убеждения, что при развитии МСУ в нашей стране должен применяться системный, комплексный подход к проблеме, охватывающий различные проблемные точки и сферы. Дальнейшее развитие модели МСУ должно осуществляться в соответствии с принципами, направленными на гармонизацию интересов в системе отношений «население – государство – бизнес». В связи с этим в качестве ключевого перспективного направления, на наш взгляд, следует выделить, не просто вопросы повышения доходности местных бюджетов, а прежде всего, такой параметр,

как совмещение вектора интересов всех уровней управления. Действующая в настоящий момент в нашей стране модель власти разобщает интересы различных уровней управления. Доказательство этого тезиса на практике, помимо приведенных выше данных, можно наблюдать в том числе и в налоговой сфере, где присутствует дифференциация налоговых платежей на федеральные, региональные и местные. При этом игнорируется принцип демократизации межбюджетных отношений, препятствуя децентрализации управления, так как надежность источников налоговых поступлений коррелирует с уровнем управления (чем он выше – тем источники надежнее), тогда как поселениями закреплены наименее собираемые налоги с небольшим потенциалом. Решение этой проблемы может быть осуществлено путем объединения налоговых интересов всех уровней власти, то есть организации управления на принципах территориального хозрасчета (распределение налоговой массы, например, может быть реализовано в следующей пропорции: поселению – 60%, району – 20%, региону – 10%, федерации – 10% (при сохранении существующих трансфертов), что приведет к заинтересованности вышестоящих органов власти в успехе нижестоящих (и наоборот), способствуя усилению системы МСУ и системы власти в стране в целом.

Необходимым перспективным направлением развития действующей модели МСУ также видится и изменение методики бюджетного выравнивания. Текущий механизм предусматривает перечисление отрицательных трансфертов из поселений в региональный центр, минуя район. Трансферты в поселения с низкой бюджетной обеспеченностью идут из регионального центра, что усложняет механизм выравнивания, усиливает централизацию власти и ресурсов на уровне региона. В этой связи закономерным представляется выравнивание на уровне района, а затем – перечисление отрицательных трансфертов в регион, что будет способствовать упрощению действующего механизма.

Целесообразным направлением развития системы МСУ видится также совершенствование функций и структур органов местного самоуправления, которые

в настоящее время отличаются сложностью, во многих МО дублируя функции других уровней. Необходимо также более четкое нормативно-правовое разграничение компетенций различных уровней публичной власти, исключающее избыточное вмешательство в их деятельность других уровней публичной власти.

В то же время важно отметить, что усиление автономии муниципалитетов, повышение их самостоятельности должно проходить «в масштабах, безопасных для слаженного функционирования системы государственных органов и обеспечивающих эффективность системы публичного управления» [18, с. 465]. Муниципалитеты должны превратиться «в определенный противовес, сдерживающий напор региональных властей и гарантирующий качество управленческих решений на местном уровне и оперативность их исполнения» [18, с. 465]. В контексте вышесказанного у муниципальных органов целесообразно изъять несвойственные им административные задачи, реализация которых осуществляется в отсутствие финансовых гарантий со стороны государства. Так, делегирование муниципальным образованиям части функций в таких областях, как, например, предотвращение терроризма, чрезвычайных ситуаций, создает высокие риски снижения уровня безопасности местного населения.

Практика развития МСУ на местах также ставит под вопрос необходимость функционирования двухуровневых моделей местного МСУ (регламентированных ФЗ №131) [6], создающих территориальное отделение власти от населения и снижение возможностей реального влияния на нее общества. Отечественные реалии демонстрируют целесообразность возврата к одноуровневым структурам (возврат районных администраций в систему государственного управления, ликвидирующий разрыв между уровнями власти) или введение в законодательные основы допущения о факультативности двухуровневых структур в зависимости от локальной специфики [19, с. 60].

Опираясь на зарубежный опыт (например, Великобритании, Японии), необходимым в текущих условиях, на наш взгляд, является формирование единого регулятора, в обязанности которого войдет регулирование и контроль функций МСУ. В

настоящее время эти вопросы находятся в ведении различных министерств и ведомств, среди которых Минэкономразвития и торговли РФ, Минрегионразвития РФ, Министерство здравоохранения и социального развития и Минсельхоз РФ. В результате возникает дублирование ряда функций и несогласованность политики, отдельных мероприятий в области МСУ. Решение этой проблемы может быть рекомендовано в виде создания Министерства по вопросам местного самоуправления РФ или Федерального агентства как подразделения Министерства регионального развития с делегированием ему совокупности функций надзора и развития в обозначенной области, а также формированием вертикали подчиняющихся на региональном и муниципальном уровне органов (например, Министерства или управления по вопросам местного самоуправления региона и территориального управления/инспекции района).

Таким образом, в целом можно заключить, что дальнейшее развитие МСУ в ближайшей перспективе также предполагает необходимость достижения баланса в политической (возможность граждан участвовать в МСУ в наиболее доступных формах), управленческой (возможность обеспечить эффективное оказание публичных услуг с использованием работоспособной схемы управления) и экономической сфере (минимизация финансовых и материальных затрат на оказание услуг). Однако ввиду того, что достижение указанных интересов, как свидетельствует практика реализации реформы МСУ, в российских условиях зачастую входит в противоречие, необходимым является дальнейший поиск территориальных и организационных моделей МСУ, учитывающих баланс вышеуказанных интересов.

В текущих условиях на местном и региональном уровнях необходимо активизировать работу по выявлению лучших практик МСУ и положительного опыта по реализации делегированных отдельных государственных полномочий, содействовать в их распространении среди МО, обмену апробированными и зарекомендовавшими себя методическими инструментами и практическим опытом. Вышестоящим уровням власти и органу-регулятору вопросов развития

МСУ необходимо оказывать непрерывную информационную, методическую, консультационную помощь муниципальным образованиям в решении вопросов, направленных на развитие местного самоуправления, опираясь на зарубежный опыт в данной области.

Реализация предложенных направлений развития модели местного самоуправления в перспективе должна привести к таким результатам, как более рациональная дифференциация компетенций и ответственности по уровням власти, повышение активности и эффективности работы органов МСУ и власти на различных вышестоящих уровнях, более комплексная реализация потенциала органов МСУ и территорий за счет объединения интересов и усилий различных уровней управления и снижения противоречий между ними; активизация общественной и экономической деятельности

населения на местах, направленной на улучшение условий для развития бизнеса и его участие в развитии территорий, рост занятости и доходов населения, снижение социальной напряженности (препятствующих в целом снижению оттока населения из регионов, в особенности сельской местности, в территориальные центры и крупные мегаполисы), гармонизацию отношений между социумом, государством и представителями бизнеса, формирование гражданского общества. Это позволит стимулировать более активное развитие территорий за счет их собственных инициатив и создания более прозрачных условий социально-экономического развития, сообразуясь с эволюционным подходом («снизу – вверх»), а не в условиях доминанты инициатив федерального уровня, будет способствовать ускоренному развитию территорий, особенно сельских, и государства в целом.

Литература:

Literature:

1. Базуев В.М. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления [Электронный источник]// Актуальные проблемы современного мира: В мат-х Международ. заоч. электрон.науч.-практ.конф. Академии естественных наук РФ (Москва, сентябрь 2014 г.). URL: <http://econf.rae.ru/article/8579> (дата обращения: 28.01.2017).
2. Ляхов В.П., Фадеева Н.В. Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы социально-экономического развития // Горизонты экономики. 2013. № 6 (11). С. 51-56.
3. Елбаева Д.В. Об основных направлениях развития местного самоуправления // Вестник БГУ. 2011. №2 С.176-179.
4. База данных показателей муниципальных образований самоуправления [Электронный источник]// Федеральная служба государственной статистики. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (дата обращения: 27.01.2017).
5. Постриганов Е.А. Местное самоуправление в современной России: проблемы и перспективы // Территория новых возможностей. 2014. №4 (27) С.52-60.
6. Федеральный Закон от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах и организации местного самоуправления в Российской Федерации»// СЗ РФ. 06.10.2003. №40. Ст. 3822.
7. Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009. 524 с.
8. Результаты муниципальной реформы и современные вызовы российскому местному самоуправлению// Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009. С.15-32.
9. Ляхов В.П. Местное самоуправление как инструмент модернизации современной России: Диссертация д-ра полит.наук. Р-н/Д, 2015. 400 с.

1. Bazuev V. M. Problems and prospects of development of local self-government [Electronic source]// Actual problems of the modern world: Mat-x International. highest level.. electron.scientific.-pract.Conf. Academy of natural Sciences of Russia (Moscow, September 2014). URL: <http://econf.rae.ru/article/8579> (date accessed: 28.01.2017).
2. Lyakhov, V. P., Fadeeva N. In. Local government in Russia: problems and prospects of socio-economic development // the Horizons of the economy. 2013. №6 (11). S. 51-56.
3. Elebaeva D. V. On the main directions of development of local self-government // Vestnik BSU. 2011. №2 Pp. 176-179.
4. The database of indicators of municipalities self-government [Electronic source]// Federal state statistics service. URL: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/> (accessed: 27.01.2017).
5. Pestryakov E. A. Local self-government in modern Russia: problems and prospects // Territory new opportunities. 2014. №4 (27) Pp. 52-60.
6. Federal Law of 6 October 2003 №131-FZ "On General principles of organization of local government in Russian Federation"// Sz the Russian Federation. 06.10.2003. № 40. St. 3822.
7. Local government in Russia: state, problems, ways of improvement. Final report. Moscow: Ekon-Inform, 2009. 524 p.
8. The results of the municipal reform and modern challenges of the Russian local government// Local government in Russia: state, problems, ways of improvement. Final report. Moscow: Ekon-Inform, 2009. P. 15-32.
9. Lyakhov, V. P. Local self-government as an instrument of modernization of modern Russia: Diss. d-RA polit.Sciences. R-n/a, 2015. 400 p.
10. The European Charter of local self-government. Ratified by the Federal law dated 11.04.1998, No. 55-FZ// Sz the Russian Federation. 13.04.1998. №15. St. 1695.

10. Европейская хартия местного самоуправления. Ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 г. №55-ФЗ // СЗ РФ. 13.04.1998. №15. Ст. 1695.
11. Дроботенко И. Зарубежные модели самоуправления. Опыт для России // Власть. 2010. №1. С. 119-122.
12. Левин С.А. Местное самоуправление в федеративных государствах Европы: современные проблемы и возможность использования при осуществлении муниципальной реформы в России // Государственное строительство и право. Вып. 21: Сб. научных статей. / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. М. Изд-во МосГУ. 2007. С. 56-65.
13. Ягуткин С.М., Ягуткина Е.С. Зарубежный опыт местного самоуправления и возможности его применения в современной России // Научные ведомости БелГУ. Серия: Философия. Социология. Право. 2012. №14 (133) С. 233-239.
14. Яговкина В.А. Местное самоуправление в условиях кризиса: бюджетный федерализм и разные стратегии выживания // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е.С. Шугриной. М: Изд-во «Прспект», 2016. С. 49-58.
15. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. 04.08.2014. №31. Ст. 4398.
16. Формирование местного самоуправления в Российской Федерации по состоянию на 1 января 2016 г.: Статистический бюллетень [Электронный документ]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/mes_upr2016.rar (дата обращения 31.01.2017).
17. Петрова С.В., Бабешкова Е.В. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации // Фундаментальные исследования. 2016. №6-1. С. 197-201.
18. Предложения основных векторов дальнейшего развития местного самоуправления в РФ // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009. С. 465-467.
19. Адуков Р.Х., Адукова А.Н. Проблемы и пути совершенствования местного самоуправления на селе // Местное самоуправление в Российской Федерации. 2007. №7. С. 59-67.
11. Drobotenko I. Foreign models of government. Experience for Russia // Power. 2010. №1. P. 119-122.
12. Levin, S. A. Local government in the federated States of Europe: contemporary issues and the possibility of use in the implementation of municipal reform in Russia // the State construction and law. Vol. 21: Sat. scientific articles. Under the General editorship of G. V. Maltsev. M.. publishing house of Moscow University for the Humanities. 2007. P. 56-65.
13. Lagutkin S. M., Yagudina E. S. Foreign experience of local government and possibilities of its application in modern Russia // Scientific statement BSU. Series: Philosophy. Sociology. Right. 2012. №14 (133) Pp. 233-239.
14. Jagovkina V. A. Local government in crisis: fiscal federalism and different survival strategies //report on the state of local government in the Russian Federation: Modern challenges and development prospects / Under the editorship of E. S. Shugrina. M: Publishing house "Prospect", 2016. S. 49-58.
15. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) // Sz the Russian Federation. 04.08.2014. №31. St. 4398.
16. The formation of local self-government in the Russian Federation as of January 1, 2016: Statistical Bulletin [Electronic document]. URL: http://www.gks.ru/free_doc/doc_2016/mes_upr2016.rar (accessed 31.01.2017).
17. Petrov S. V., Barashkova E. V. Problems and prospects of development of local self-government in the Russian Federation // Fundamental research. 2016. №6-1. P. 197-201.
18. The offerings of the major vectors of further development of local self-government in Russia// Local governance in Russia: state, problems, ways of improvement. Final report. Moscow: Ekon-Inform, 2009. S. 465-467.
19. Of Adouki R. H., Adukov A. N. Problems and ways of improvement of local self-government in rural areas// Local government in the Russian Federation. 2007. №7. S. 59-67.

АНАЛИЗ ОТДЕЛЬНЫХ АСПЕКТОВ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОМПАНИЯХ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ

ANALYSIS OF SOME ASPECTS OF CORPORATE GOVERNANCE IN COMPANIES WITH STATE PARTICIPATION



Астхик Арташесовна Башинджагян,
аспирантка Департамента
корпоративных финансов
и корпоративного управления
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет
при Правительстве Российской
Федерации»

Astkhik Bashindzhagyan
Graduate student of Corporate Finance and
Corporate Governance Department
Federal State-Funded Educational Institution
of Higher Professional Education
«Financial University under the Government
of the Russian Federation»

tsoke@yandex.ru

Аннотация: В статье рассматриваются отдельные аспекты российской и международной практики корпоративного управления в компаниях с государственным участием. В силу ряда несовершенств корпоративного управления в российской практике деятельность компаний с государственным участием, в большей степени, признается недостаточно эффективной. В статье проведен точечный анализ отдельных аспектов деятельности компаний с государственным участием. Проанализирован международный опыт по трем ключевым проблемным точкам. Дана оценка планируемых изменений корпоративного управления в Российской Федерации. Статья является предпосылкой для дальнейшего анализа затрагиваемой темы.

Abstract: The article discusses some aspects of Russian and international corporate governance practices in companies with state participation. Due to imperfections in the corporate governance practices of Russian state-owned companies to a greater extent deemed insufficiently effective. In the article the point analysis of individual aspects of the companies with state participation. Analyzed international experience in three key problem areas. The estimation of the planned changes in corporate governance in the Russian Federation. The article is a prerequisite for the further analysis of the affected subjects.

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

Keywords: Corporate Governance, Corporate Governance Code, companies with state participation, the Board of Directors, independent director, a professional attorney, an independent expert, dividends, share capital structure.

Практика корпоративного управления в странах четырех континентов имеет широкое множество специфик наряду с общими чертами, присущими каждой из них. В совокупности общие признаки сводятся к обобщенным моделям корпоративного управления, получившим отражение во множестве трудов исследователей данного вопроса.

Лучшая международная практика получила свое отражение в принципах корпоративного управления ОЭСР, которые стали международным ориентиром для директивных органов, инвесторов, корпораций и других заинтересованных лиц во всем мире [10]. Также они были приняты в качестве одного из Ключевых стандартов устойчивых финансовых систем Совета по вопросам финансовой стабильности и стали основой для Отчетов Всемирного Банка по соблюдению стандартов и кодексов (ОССК) в сфере корпоративного управления.

Разработанные ОЭСР принципы предназначены в первую очередь для стран с развитой экономикой, однако могут служить качественной основой для формирования эффективной системы корпоративного управления также в развивающихся странах.

Исследование и анализ практик корпоративного управления в силу масштабы рассматриваемого пласта информации затрагивает весьма широкий спектр тем и вопросов. В рамках настоящей статьи автором рассмотрены лишь три отдельных аспекта: структура собственности, совет директоров (отдельные вопросы) и дивидендная политика, а также российские перспективы развития.

Структура акционерного капитала.

Говоря о структуре собственности, компании можно условно разделить на две группы: с распыленной структурой акционерного капитала и с высоким уровнем концентрации собственности.

Особенностью российской экономики является высокий уровень кон-

центрации собственности. Структура акционерного капитала большинства стратегических компаний характеризуется концентрацией владения (прямо или опосредованно) в руках одного собственника.

Если говорить о компаниях с государственным участием, то в силу особенностей приватизационной политики стратегические компании несмотря на уход от прямого владения остаются под косвенным контролем государства. В свою очередь, ликвидные активы (пакеты акций и паи) приватизировались как правило в пользу интегрированных структур с незначительной долей частных инвестиций в структуре акционерного капитала [2].

Международная практика сильно варьируется в данном вопросе. Высокая степень распыленности акционерного капитала характерна для англо-американской модели. Лишь незначительное число компаний в США имеют акционеров, владеющих 5% акций, что по американским меркам является крупным пакетом. Основные владельцы – это институциональные инвесторы или же огромное число небольших частных инвесторов (миноритариев). При этом в остальных странах англо-саксонской группы, за исключением Великобритании, уровень распыленности капитала несколько ниже, чем в США (например, в Австралии, Канаде, Новой Зеландии).

По данным исследования, проведенного Ассоциацией Менеджеров и КПМГ в России и СНГ в 2011 г. За пределами США и Великобритании распыленность структуры собственности является скорее исключением, чем правилом.

Для примера, в Италии несколько крупнейших акционеров контролируют в среднем 60% акций публичных компаний, в Мексике показатель составляет 64%, а в Гонконге и Израиле чуть более 50%. Показатели Германии и Индии составляют 48% и 40% соответственно [5].

Высокая концентрация собственности характерна для немецкой или рейнской и японской моделей управления. Для таких моделей свойственна широкая практика перекрестного владения акциями с концентрацией акционерного капитала в руках крупных и средних акционеров. Участие институциональных и небольших частных инвесторов, как правило, не свойственно компаниям немецкой модели.

При анализе концентрации собственности важно обратить внимание и на такой фактор, как разница (дистанция) между долями собственности крупнейших акционеров. Она может отражать возможности возникновения и остроту конфликтов между крупнейшими собственниками. В странах континентальной Европы и США наблюдается большой разрыв между долей в капитале первого собственника и долями второго и третьего акционеров. Средние размеры крупнейших пакетов тоже различаются по странам. В Европе самая крупная доля акций составляет, как правило, больше 50%, в США и Великобритании крупнейшему собственнику редко принадлежит более 10% в капитале компании. В то же время в Великобритании наблюдается плавное снижение размера долей без разрыва. При такой структуре собственности облегчается возникновение коалиций, способных эффективно контролировать действия менеджеров и крупных собственников [3].

Совет директоров.

Ключевую роль в корпоративном управлении, безусловно, играет Совет директоров. Однако нельзя не отметить, что его место и реальная роль зависят от ряда факторов, в частности защиты прав инвесторов, структуры капитала и концентрации собственности.

Структура совета директоров (одноуровневая или двухуровневая) во многом зависит от традиций той или иной страны. Для англо-американской модели корпоративного управления характерно наличие одноуровневого совета директоров, в то время как немецкая модель традиционно имеет двухуровневый совет. Хотя структура совета директоров и различается от страны к стране, некоторые страны ОЭСР, например, Франция и Италия, формируют более гибкое законодательство, позволяя компаниям самостоятельно

выбирать наиболее приемлемую модель совета директоров. Для Италии подобная необходимость обусловлена тем, что компании в Италии нередко принадлежат семьям вследствие чего крупнейшие акционеры являются и менеджерами.

Для Швеции также характерна система унитарных (одноуровневых) советов директоров. А для Нидерландов распространена двухуровневая система совета директоров. При этом наблюдательные советы состоят только из независимых директоров.

Деятельность совета директоров является объектом пристального внимания множества исследователей, включая исследование вопросов его деятельности в компаниях с государственным участием. Безусловно, участие государства как собственника налагает свою специфику на управление компанией. Нельзя не отметить, что стандарты деятельности советов директоров компаний с государственным участием приближаются к тем, что применяются в частных публичных компаниях. В Новой Зеландии компании, чьим единственным акционером является государство, руководствуются теми же стандартами, что и частные публичные компании [6].

Согласно рекомендациям ОЭСР, совет директоров должен быть сформирован таким образом, чтобы обладать самостоятельностью и независимостью при осуществлении своей деятельности, качественно выполняя одну из ключевых функций – контроль за деятельностью менеджмента.

Говоря о международной практике, нельзя не затронуть вопроса участия государственных служащих в составах советов директоров. Большинство стран пока еще не отказались от подобной практики, направляя своих представителей в советы директоров. Доля государственных служащих, как правило, бывает сопоставима с долей государства в капитале [4].

Однако основным ориентиром в развитии компаний является сокращение числа членов совета директоров из числа государственных служащих. Такая тенденция характерна для большинства развитых стран. Процент участия госслужащих в совете директоров в разных странах совершенно разный, некоторые примеры приведены в таблице 1.

Таблица 1. Доля госслужащих в советах директоров.

Страна	Доля госслужащих
Франция	не более 1/3 от общего числа членов совета директоров
Мексика	половина от общего числа членов совета директоров
Швеция	не более чем два представителя
Финляндия	
Германия	
Дания	государственные служащие не могут быть членами совета директоров
Нидерланды	
Южная Корея	
Великобритания	

Источник: составлено автором.

Теперь рассмотрим практику участия в советах директоров независимых представителей. Многие страны ОЭСР считают внедрение в советы директоров независимых представителей ключевым инструментом для повышения независимости и эффективности совета директоров.

Международная практика в данном вопросе различная и варьируется в зависимости от стран. Заслуживает внимание также и то, что критерии отнесения членов совета директоров к независимым также варьируются.

Для реального участия независимых директоров в работе совета директоров их численность должна быть не менее 1/3 в составе совета директоров.

В Докладе Кэдбери, опубликованном в 1992 году, было впервые рекомендовано считать эффективным такой совет директоров, который «включает как исполнительных директоров, хорошо разбирающихся в деятельности компании, так и неисполнительных директоров, способных привнести внешний, широкий взгляд на деятельность компании» [7].

Согласно международной практике в общем смысле независимый директор – это лицо, обладающее достаточными профессиональными компетенциями, значительным опытом, а также самостоятельностью в вопросе принятия решений, которые основываются на объективных и добросовестных суждениях, независимых от кого-либо из заинтересованных сторон. Отсюда возникает необходимость постоянного подтверждения независимости директоров, путем проведения оценки. Нормальным считается изменение статуса директора при несоответствии одному из требований, предъ-

являемых для соответствия статусу независимого.

Говоря о различиях в определении независимости в международной практике можно привести следующие примеры:

- законодательство Австралии и Новой Зеландии под независимостью имеет в виду независимость от руководства компании и независимость деловых отношений.

- в Греции понятие независимости определено более полно: независимый член совета директоров не является исполнительным органом или председателем совета, не имеет деловых отношений с компанией, не состоит в родственных связях с кем-либо из членов исполнительных органов или акционеров, владеющих крупным пакетом.

Доля независимых директоров в структуре совета также имеет ступенчатые особенности и варьируется от полного отсутствия независимых директоров в структуре совета до их абсолютного большинства.

В Нидерландах наблюдательный совет формируется только из независимых директоров.

В японской практике несмотря на формальное соответствие структуре совета директоров американских компаний, на практике почти 80% открытых акционерных обществ не имеют независимых директоров в совете.

В Испании также отсутствуют независимые члены совета директоров. В других странах аналогично участию государственных служащих в совете директоров используется принцип квотирования доли независимых директоров в совете директоров.

Во Франции существует понятие «квалифицированных лиц». Данный термин означает директора, который не зависит от государства, а также от менеджмента компании. Доля таких директоров в совете директоров должна составлять 1/3.

Согласно кодексу корпоративного управления Великобритании, в крупных компаниях независимыми должны быть большинство директоров. В Скандинавских странах, Нидерландах, Австрии, Германии, Австралии и Новой Зеландии большинство членов советов директоров акционерных обществ с государственным участием привлекаются из частного сектора, хотя назначения производит правительственный орган, отвечающий за управление компаниями с государственным участием. Кроме того, данные страны более строго определяют само понятие независимости. В Словакии большая часть директоров в составе совета директоров компаний с государственным участием также является независимыми.

Некоторые страны ОЭСР предусматривают практику фиксированного и достаточно длительного срока пребывания в должности независимого директора (5 лет). Отправление в отставку в течение этого срока возможно, но для этого должна быть очень веская причина. При этом не исключается изменение статуса такого директора по итогам очередной оценки его соответствия критериям независимости. Порой независимые директора получают дополнительные полномочия в части отчетности перед общим собранием акционеров и предоставляют общему собранию акционеров собственный отчет, который может отличаться от того, что был подготовлен компанией.

В настоящее время практика оценки совета директоров присуща тем компаниям, в том числе государственным, чьи акции котируются на бирже, в соответствии с правилами листинга. Данное правило не предусматривает методов оценки, на основании которых она должна проводиться, как и письменной формы проведения такой оценки, только сам факт проведения. После того, как данное требование было внедрено на Нью-Йоркской фондовой бирже, количество советов директоров, осуществляющих такую оценку, увеличилось в три раза, а рейтинги инвестиционной привлекательности

компаний, осуществляющих оценку, в полтора раза выше, чем у компаний, которые такую оценку не проводят.

Интересен британский подход к вопросу оценки деятельности совета директоров, который также относится и к компаниям с государственным участием, который по праву можно назвать лучшей практикой. В соответствии с данным подходом совет директоров ежегодно проводит тщательную оценку собственной эффективности, отдельных директоров и эффективности комитетов внутри совета директоров. В ходе проводимой оценки подлежат рассмотрению сильные и слабые стороны в работе совета директоров. Данную оценку проводит председатель и по ее итогам для усиления совета директоров он может предложить назначение новых директоров либо отставку существующих. Индивидуальная оценка каждого из членов должна определить способность вносить вклад в общую работу совета директоров [9]. Методы проведения оценки, а также ее результаты публикуются, как правило, в годовом отчете. Раз в три года рекомендуется независимая оценка совета директоров.

Дивидендная политика

Особенный интерес в данном вопросе представляет практика в отношении компаний с государственным участием. В 2005 году Организацией экономического сотрудничества и развития была разработана Директива корпоративного управления компаний с государственным участием, базирующаяся на общих принципах корпоративного управления и утверждающая, что присутствие государства в уставном капитале компании является фактором риска, который реализуется в случае неопределенности его действий как крупного акционера. Установленная политика собственника помогает избежать чрезмерной автономии компаний с государственным участием. Таким образом, для возможности нивелирования риска, согласно видению ОЭСР, государство должно озвучить цель своего присутствия в бизнесе компании и следовать ей.

Большинство стран в настоящее время активно следуют требованиям указанной директивы, сохраняя при этом свои национальные особенности с учетом структу-

ры государственной собственности и ее размеров, а также завершенности процессов приватизации. Целесообразно также обратить внимание на зарубежный опыт реализации дивидендной политики.

Условно можно разделить страны на две группы.

1 – Группа стран с отсутствием дивидендной политики на государственном уровне (Канада, Великобритания, Япония, США, Германия).

2 – Страны с дивидендной политикой на государственном уровне.

В свою очередь вторая группа условно делится еще на три:

– с централизованным подходом – Австралия, Новая Зеландия.

– со смешанным подходом – Швеция.

– с децентрализованным подходом – Финляндия и Норвегия.

Страны первой группы – это страны с развитой экономикой и незначительной долей государственного участия в капитале.

В США соотношение активов государственного и корпоративного сектора составляет всего 0,4%. Государство традиционно остается собственником в железнодорожных компаниях и почтовых службах. Такие компании часто не представляют коммерческого интереса, а вопросы дивидендной политики для них не приобретают должной актуальности.

При существенной доле государственной собственности, а также при большом количестве акционерных обществ с государственным участием вопрос дивидендной политики является стратегически важным и ориентиры дивидендной политики определяются на федеральном уровне, в частности Министерством финансов или соответствующим отраслевым министерством. В основу закладывается принцип приоритетности дивидендных выплат, нежели увеличения собственного капитала в условиях сохранения финансовой устойчивости компании.

При этом следует отметить, что коэффициент выплаты дивидендов для компаний с долей участия государства в разных странах варьируется. Так, для Австралии – более 60% чистой прибыли, для Новой Зеландии – более 50%, а в России – 25% [8].

Приоритеты развития в России.

В 2016 году Правительством Российской Федерации была утверждена «до-

рожная карта» совершенствования корпоративного управления (распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.06.2016 № 1315-р). В дорожной карте были определены основные приоритеты развития корпоративного управления на 2016–2018 годы, реализация которых призвана улучшить прозрачность структуры владения российскими публичными акционерными обществами, обеспечить высокий уровень защиты прав и законных интересов миноритарных акционеров (участников) хозяйственных обществ при совершении сделок, в которых присутствует конфликт интересов, при реорганизации, увеличении уставного капитала и при концентрации значимых пакетов акций в руках одних и тех же лиц, урегулировать вопросы контроля за финансово-хозяйственной деятельностью публичных акционерных обществ и ответственности в случаях причинения хозяйственным обществам убытков, а также обеспечить защиту прав акционеров на дивиденды и предъявление исков в интересах акционерного общества и предоставление членам совета директоров (наблюдательного совета) акционерного общества права доступа к документам и информации подконтрольных акционерному обществу юридических лиц [1].

Целью «дорожной карты» является повышение уровня защиты миноритарных инвесторов и качества корпоративного управления в российских хозяйственных обществах, что позволит Российской Федерации повысить позиции в рейтинге Doing Business, подготавливаемом Всемирным банком на ежегодной основе, и приблизиться к передовому рубежу по соответствующим показателям.

В перспективе ожидается достижение уровня значения индекса защиты миноритарных инвесторов по показателю «Защита миноритарных инвесторов» в рейтинге Doing Business Всемирного банка на уровне 6,67–6,83 к 2018 году.

В рамках достижения поставленной цели ожидается выполнение ряда мероприятий, включая законодательные изменения путем издания федеральных законов.

Планируемые согласно пункту 1 изменения затрагивают столь пограничную тему, что, скорее всего, вызовут заинтересованность инвесторов наряду с негодо-

Таблица 2. Отдельные приоритеты развития корпоративного управления.

№	Согласно дорожной карте	
	Мероприятие	Эффект
1	Законодательное закрепление обязанности раскрытия акционерным обществом информации о сделках организаций, входящих в группу акционерного общества (о существенных для группы сделках, в том числе взаимосвязанных сделках нескольких организаций, а также о существенных для группы сделках, в том числе взаимосвязанных сделках нескольких организаций, в совершении которых имеется заинтересованность контролирующего акционера или членов органов управления акционерного общества).	Предусмотрено раскрытие акционерным обществом информации о сделках организаций, входящих в группу акционерного общества (о существенных для группы сделках, в том числе взаимосвязанных сделках нескольких организаций, в совершении которых имеется заинтересованность контролирующего акционера или членов органов управления акционерного общества).
2	Законодательное закрепление положений о комитете Совета директоров (наблюдательного совета) по аудиту, об организации внутреннего аудита и системы внутреннего контроля и управления рисками в публичных акционерных обществах, а также установление правила о том, что ревизионная комиссия создается в публичном акционерном обществе в тех случаях, когда ее создание предусмотрено уставом этого общества, с учетом того, что если в обществе не создается ревизионная комиссия, то в нем должен быть организован внутренний аудит.	Закреплены положения о комитете Совета директоров (наблюдательного совета) по аудиту, об организации внутреннего аудита и системы внутреннего контроля и управления рисками в публичных акционерных обществах, а также установлены правила о том, что ревизионная комиссия создается в публичном акционерном обществе в тех случаях, когда ее создание предусмотрено уставом этого общества, с учетом того, что если в обществе не создается ревизионная комиссия, то в нем должен быть организован внутренний аудит.
3	Введение в Федеральный закон «Об акционерных обществах» норм об ответственности контролирующего лица за убытки, причиненные по его вине подконтрольному хозяйственному обществу.	В Федеральный закон «Об акционерных обществах» введены нормы об ответственности контролирующего лица за убытки, причиненные по его вине подконтрольному хозяйственному обществу.
4	Создание условий для участия совета директоров (наблюдательного совета) акционерного общества в формировании органов управления акционерного общества, в том числе для передачи полномочий по формированию исполнительных органов совету директоров (наблюдательному совету).	Совету директоров (наблюдательному совету) акционерного общества предоставлено право выдвигать необходимое количество кандидатов в органы управления акционерного общества вне зависимости от наличия или отсутствия предложений акционеров. Сняты барьеры для передачи полномочий по избранию исполнительных органов из компетенции общего собрания акционеров в компетенцию совета директоров (наблюдательного совета) в части, касающейся возникновения права акционеров требовать выкупа принадлежащих им акций.

5	Оптимизация требований к раскрытию информации публичными обществами.	Установлен механизм раскрытия сообщений о существенных фактах в целях обеспечения прозрачности информации для акционеров, инвесторов и иных заинтересованных лиц.
6	Создание правового механизма, предотвращающего вхождение в состав органов управления публичных обществ недобросовестных лиц.	Создана система, предотвращающая вхождение в состав органов управления публичных обществ недобросовестных лиц путем их дисквалификации.

Источник: составлено автором на базе Распоряжения Правительства Российской Федерации.

ванием собственников и самих компаний. Интерес вызывает то, что именно законодатель заложит в понятие «существенность» и где будет та грань разумной открытости группы компаний.

В отношении пункта 2 примечательно то, что существующая практика корпоративного управления уже предусматривает в структуре публичных компаний таких участников контроля, как комитет по аудиту, подразделение внутреннего аудита, внутреннего контроля и управления рисками. При этом достаточно давно обсуждалась тема отказа от формирования в компаниях такого органа, как ревизионная комиссия. В настоящее время законодателем планируется формирование условий, при которых компании самостоятельно принимают решение о целесообразности формирования такого органа. Следует учитывать, что наличие комитета по аудиту, избираемого советом директоров из числа членов совета директоров, не равноценно формированию акционерами органа контроля из числа группы экспертов с соответствующей компетенцией.

Низкая эффективность ревизионных комиссий в компаниях с государственным участием – скорее следствие слабого управления федеральным имуществом, что требует, по мнению автора несколько иного подхода к решению такой проблемы.

В контексте изменений согласно пункта 3 возникает вопрос об ответственности государства как контролирующего лица в случае причинения по его вине убытков. Причем в данном случае интересны не только решения государства как акционера, но и решения членов совета директоров, принятые по директиве государства.

Изменения согласно пункта 4 предполагают, что совету директоров будут делегированы полномочия по избранию органов управления. При этом планируется снятие ограничений, точнее нивелирование риска предъявления миноритарными акционерами акций к выкупу в случае внесения соответствующих изменений в устав. Таким образом, акционеры, не имеющие достаточного пакета акций для выдвижения своего представителя в совет директоров, не смогут выразить мнение в отношении кандидатуры исполнительного органа, а также предъявить акции к выкупу. Направленность такой меры на интересы миноритариев при довлеющем участии государства в структуре акционерного капитала откровенно вызывает сомнение.

В контексте данных изменений согласно пункта 5 равно как и в отношении пункта 1 наибольший интерес вызывает грань разумной открытости компаний при условии соблюдения ее интересов.

Говоря об изменениях согласно пункту 6, следует отметить, что в настоящее время обсуждается законопроект по внесению изменений к КоАП, предполагающих закрепление административной ответственности за нарушение членами совета директоров договоров, заключенных с представителями государства.

Примечательно то, что ряд изменений, которые предполагаются к реализации государством до 2018 года, затрагивают весьма спорные плоскости, обсуждаемые профессиональным сообществом достаточно длительный период времени. Однако нельзя не отметить, что сам факт внимания государства к проблемам корпоративного управления создает весьма положительные условия и привлекает внимание профессионального сообщества.

Литература:

1. План мероприятий («дорожная карта») «Совершенствование корпоративного управления». Утверждено Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.06.2016 №1315-р.
2. Харчилава Х.П. Анализ практики корпоративного управления в компаниях с государственным участием // Научный информационно-аналитический журнал Муниципальная академия №3-2016.
3. Капелюшников Р. Концентрация собственности и корпоративный ландшафт современной мировой экономики / Отечественные записки. 2005. №1(21); Berezinets I., Ilna Y., Muravyev A. Owners, boards, managers and the private benefits of control: a study of dual class stock firms in Russia. EERC project report. December 2010.
4. Харчилава Х.П. Основные характеристики института совета директоров в России // Управленческие науки в современном мире: Сб. докл. науч. конф.: В 2 т. / Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации; ИД «Реальная экономика», СПб – 2016.
5. La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. Law and finance / Journal of Political Economy. 2005. Т. 106. №6. С. 1113–1155.
6. W. Richard Frederick (2011), "Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises", OECD Corporate Governance Working Papers, No.2, www.oecd.org/daf/corporateaffairs/wp.
7. Отчет Report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd., 1992 г., п. 4.1.
8. Нужны ли дивиденды государству: опыт развитых стран. Начальник отдела стратегических исследований и разработок ОАО ИК «Еврофинансы», к.э.н., доцент Тормозова Т.В. (Источник: http://www.mirkin.ru/_docs/divid.pdf Дата обращения: 04.01.2017).
9. Харчилава Х.П. Этапы развития совета директоров в российских компаниях // Журнал «Экономические системы» – 2015. – №3.
10. Харчилава Х.П. Место и роль кодекса корпоративного управления в деятельности российских компаний // «Вестник ГУУ» – 2015 – №7.

Literature:

1. The plan of measures ("roadmap") "Improving corporate governance". Approved by the Decree of the Government of the Russian Federation from 25.06.2016 №1315-R.
2. Harchilava H. P. Analysis of corporate governance practices in state - owned companies // Scientific information-analytical magazine Municipal Academy №3-2016.
3. R. Kapelyushnikov ownership Concentration and corporate landscape of modern world economy / Otechestvennye Zapiski. 2005. №1(21); I. Berezinets, Y. Ilna, A. Muravyev Owners, boards, managers and the private benefits of control: a study of dual class stock firms in Russia. EERC project report. December 2010.
4. Harchilava H. P. Main features of the Institute's Board of Directors in Russia // Management science in the modern world : Sat. Dokl. scientific. Conf.: 2 V. Financial University under the Government of the Russian Federation; ID "the Real economy", St. Petersburg – 2016.
5. La Porta R., Lopes-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R. Law and finance / Journal of Political Economy. 2005. Т. 106. №6. P. 1113-1155.
6. W. Richard Frederick (2011), "Enhancing the Role of the Boards of Directors of State-Owned Enterprises", OECD Corporate Governance Working Papers, No. 2, www.oecd.org/daf/corporateaffairs/wp.
7. The report of the Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance and Gee and Co. Ltd., 1992, p 4.1.
8. If you need the dividends to the state: the experience of developed countries. Head of strategic research and development JSC IC "Europe - nances", candidate of Economics, associate Professor T.V. Tormosov (Source: http://www.mirkin. EN/_docs/divid.pdf date accessed: 04.01.2017).
9. Harchilava H.P. Stages of development of the Board of Directors in the Russian com - Paneah // Journal "Economic system" – 2015. – №3.
10. Harchilava H. P. Place and role of the code of corporate governance in Russian companies // "Bulletin of goo" – 2015 – №7.

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СФЕРЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

LEGAL REGULATION OF ACTIVITIES IN THE FIELD THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT



Елена Павловна Забелина,
доцент кафедры государственного
и муниципального управления
Государственного университета
управления, кандидат юридических
наук

Elena Pavlovna Zabelina,
associate Professor of the Department of
state and municipal management State
University of management, candidate of
Legal Sciences

ZabelinaEP@yandex.ru

Аннотация: В настоящей статье анализируется законодательство, регулирующее территориальную организацию местного самоуправления, высказываются предложения по его совершенствованию и обеспечению реального участия населения в деятельности по изменению границ муниципальных образований и их преобразованию.

Abstract: This article examines the law governing the territorial organization of local self-government, proposals for its improvement and to ensure real public participation in efforts to change boundaries of municipalities and their transformation.

Ключевые слова: Конституция РФ, закон, устав, население, муниципальные образования, органы публичной власти, муниципальная деятельность.

Keywords: Constitution, law, Statute, population, municipalities, public authorities, municipal activities.

Важнейшим условием осуществления местного самоуправления является его территориальная организация. По мнению И.В. Бабичева, территориальная организация является одним из самых сложных вопросов формирования системы местного самоуправления. Выбор оптимальных размеров территории, на которой должно осуществляться местное самоуправление, зависит от множества факторов, и по-разному решался этот вопрос на разных этапах становления и развития местного самоуправления [1].

Анализируя хронологию российского муниципального законодательства, профессор В.И. Фадеев обоснованно выделял четыре этапа процесса развития территориальных основ местного самоуправления [2]. Мы разделяем такой подход к развитию территорий местного самоуправления и полагаем правомерным выделять ее следующие этапы.

Первый этап охватывает 1990–1993 годы, когда органы местного самоуправления создавались и работали в границах существовавших административно-территориальных единиц в соответствии с требованиями Закона СССР от 9 апреля 1990 года «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» [3] и Закона РФ от 6 июля 1991 года №1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» [4].

С октября 1993 года по август 1995 года продолжался второй этап. В эти годы определяющее значение для территориальной организации местного самоуправления имели Указы Президента РФ по вопросам реформирования местного самоуправления. При этом основным правовым регулятором в этой сфере являлся, в первую очередь, Указ Президента РФ от 26 октября 1993 года №1760, которым утверждено Положение об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы [5].

После принятия Федерального закона от 28 августа 1995 года №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6] начался третий этап организации территориального устройства муниципальной власти. Накануне его принятия

в Гражданский кодекс РФ было введено понятие «муниципальное образование» [7]. Это понятие стало объединяющим для всех видов муниципальных территориальных единиц. В указанном Федеральном законе муниципальное образование рассматривалось как городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления. В процессе реализации Федерального закона 1995 года к 2000 году было образовано 13691 муниципальных образований в Российской Федерации [8].

С принятием Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [9] стартовал четвертый этап организации территориального строительства местного самоуправления. Этот этап продолжается и в настоящее время [10]. Согласно новому Федеральному закону №131-ФЗ под муниципальным образованием понимается городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения (ст. 2). По состоянию на 1 марта 2016 года в Российской Федерации насчитывалось 22397 муниципальных образований, из которых 18170 имели статус сельских поселений, 1590 – городских поселений, 1787 – муниципальных районов, 561 – городской округ, 267 – внутригородских муниципальных образований городов федерального значения и 19 внутригородских районов в городских округах [11].

Эти данные свидетельствуют о том, что в процессе реализации второго Федерального закона о местном самоуправлении количество муниципальных образований увеличилось почти в два раза по сравнению с периодом реализации первого ранее названного Федерального закона.

За годы функционирования в Российской Федерации местного само-

управления сформировалась правовая основа муниципальной деятельности в сфере его территориальной организации. Она включает в себя Конституцию РФ, федеральное законодательство, законодательство субъектов РФ и муниципальные нормативные правовые акты. При этом принципиальное значение имеют положения Конституции РФ о признании местного самоуправления в масштабах всего государства (ст. 12), а также конституционные нормы статьи 131 об осуществлении местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций, а также о том, что изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Указанные конституционные положения нашли закрепление и развитие в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ. В данном законе рассматриваемому вопросу посвящена глава 2, состоящая из шести статей. Несмотря на то, что глава закона называется «Принципы территориальной организации местного самоуправления», сами принципы в ней не нашли закрепления. В то же время положениями статей данной главы установлен порядок определения границ муниципальных образований, раскрыты особенности их изменения, а также регулируются вопросы преобразования муниципальных образований, упразднения поселений, создания вновь образованных поселений на межселенных территориях.

Территориальная организация местного самоуправления находится и в сфере ведения субъектов Российской Федерации, поэтому республиканские конституции, уставы краев, областей, городов федерального значения и автономных округов, а также региональные законы, регулирующие муниципальные правоотношения, также составляют существенную часть правовой регламентации территориальной организации местного самоуправления. Сюда можно отнести и муниципальные уставы, и иные муниципальные нормативные правовые акты, касающиеся рассматриваемых правоотношений.

В связи с тем, что в статьях 12 и 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ имеются нормы, отсылающие их исполнителей к законам субъектов РФ, значение последних весьма велико. Именно на их основе в Российской Федерации окончательно решаются вопросы территориальной организации местного самоуправления. Так, к примеру, в процессе реализации закрепленного в статье 80 Устава Псковской области права областного Собрания осуществлять законодательное регулирование организации и деятельности местного самоуправления [12], названный государственный орган принял Закон от 28 сентября 2006 года №508-03 «О местном самоуправлении» [13]. Часть его норм регулирует вопросы территориальной организации местного самоуправления. При этом к полномочиям органов государственной власти Псковской области отнесено правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в Псковской области, в том числе установление и изменение границ территорий муниципальных образований, установление критериев для деления городских округов с внутригородским делением на внутригородские районы (ст. 2). Непосредственно вопросы правового регулирования территориальной организации местного самоуправления в этой области регулируются статьями 5–9 указанного закона.

Аналогичные законы действуют и в других субъектах Российской Федерации. В их развитие приняты специальные законы по этой теме. К числу таких законов, например, относится Закон Курской области от 21 декабря 2005 года №99-ЗКО «О порядке рассмотрения вопросов преобразования муниципальных образований в Курской области и изменения границ муниципальных образований» [14].

Анализ данного закона подтверждает право субъекта Российской Федерации окончательно решать вопросы территориальной организации местного самоуправления, но при участии населения и органов местного самоуправления. Этим обусловлена необходимость включения в правовую основу территориальной организации местного самоуправления муниципальных норма-

тивных правовых актов. Они содержат нормы, определяющие особенности подготовки документов по вопросам территориальной организации местного самоуправления для внесения в законодательные органы субъектов РФ. Так, в статье 4 Устава городского поселения Данилов Даниловского муниципального района Ярославской области [15], к примеру, установлено, что изменение границ городского поселения Данилов, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в его состав населенных пунктов к территориям других поселений, осуществляется с согласия населения данных населенных пунктов, выраженного путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ, либо на сходах граждан, с учетом мнения Муниципального Совета городского поселения Данилов. Так, согласно статье 6 Устава, преобразование осуществляется в формах и в порядке, установленном действующим законодательством, и допускается только с учетом мнения населения.

Анализ практики применения статей второй главы Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ показывает, что применяются не только положения об упразднении поселений. Достаточно активно используются нормы статьи 12, определяющие порядок изменения границ муниципальных образований, и статьи 13, установившей порядок их преобразования. Так, в 2015 году (с учетом вступивших в силу в этот период соответствующих законов субъектов РФ) было произведено 267 актов изменения территориальной организации местного самоуправления, а также произошло 239 преобразований муниципальных образований [16].

Только в Московской области за период с 2013 по 2015 годы было принято несколько законов, направленных на укрупнение территорий муниципальных образований. К их числу относятся следующие Законы Московской области: от 15 июля 2014 года, которым были преобразованы городские округа Королев и Юбилейный во вновь образованное муниципальное образование – город Королев [17]; от 30 декабря 2014 года «О преобразовании городского округа Балашиха

и городского округа Железнодорожный, о статусе и установлении границ вновь образованного муниципального образования». На основании данного закона названные муниципальные образования объединены во вновь образованное муниципальное образование и наделено статусом городского округа Балашиха [18]; от 25 сентября 2015 года «Об организации местного самоуправления на территории Мытищинского муниципального района» была объединена территория городского поселения Мытищи, городского поселка Пироговский, сельского поселения Федоскинское без изменения границ Мытищинского муниципального района в городской округ Мытищи [19].

Такая практика обусловлена необходимостью более рационального использования финансовых и иных средств муниципальных образований Московской области и позволяет оптимизировать, в том числе и управленческий аппарат. В то же время весьма важно, чтобы при деятельности по совершенствованию территориальной организации местного самоуправления население не оказалось бы фактически отстраненным от этого актуального процесса. Данное опасение обусловлено тем, что в статьях 12 и 13 Федерального закона №131-ФЗ установлен достаточно сложный порядок реализации населением права на участие в территориальной организации местного самоуправления. Между тем не учитывать его волю при решении таких вопросов не допустимо.

Согласно статьям 12 и 13 Федерального закона, население может участвовать в решении территориальных вопросов как непосредственно, так и через представительные органы муниципальных образований. Следует отметить, что в Федеральном законе №131-ФЗ нет единого подхода к определению порядка получения согласия населения при решении вопросов изменения границ муниципальных образований и их преобразования. Так, в соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона №131-ФЗ согласие населения поселений и (или) населенных пунктов, переходящих при изменении границ муниципальных районов, к которым они относились, в состав других муниципальных районов, выявляет-

ся путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона №131-ФЗ. В то же время эта норма лишь подтверждает необходимость проведения соответствующего голосования, но не определяет порядок его проведения. Поэтому для определения порядка голосования по этому вопросу необходимо руководствоваться частью 5 статьи 24 указанного Закона 2003 года, в соответствии с которой голосование проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума.

Правоприменительная практика показывает, что по этому вопросу субъекты Российской Федерации приняли соответствующие законы. В частности, в Законе Псковской области от 12 февраля 2009 года №837-ОЗ «О местном референдуме в Псковской области» [20] достаточно четко определен порядок выдвижения инициативы населения для проведения местного референдума. Один гражданин РФ или группа граждан РФ, имеющих право на участие в местном референдуме, на основании закона могут реализовать свое право выступить с инициативой об изменении границ муниципального образования. В составе инициативной группы должно быть не менее десяти человек. Право собирать подписи в поддержку голосования инициативная группа приобретает после получения в комиссии местного референдума муниципального образования регистрационного свидетельства. При этом необходима поддержка пяти процентов от числа участников местного референдума, зарегистрированных на территории соответствующего муниципального образования, но не менее 25 подписей. Получение такого количества подписей является основанием для того, чтобы представительный орган муниципального образования назначил голосование в поддержку инициативы об изменении границ муниципального образования.

Одновременно законом установлено, что если большинство участников голосования поддержит инициативу об изменении границ муниципального образования, то у представительного орга-

на муниципального образования возникает обязанность организовать работу по выявлению согласия населения на их изменение. Такая обязанность вытекает из части 7 статьи 22 Федерального закона №131-ФЗ, согласно которой принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования. По своей юридической силе решение, принятое путем голосования в поддержку выше названной инициативы, соответствует решению местного референдума. В то же время, очевидно ограниченное юридическое значение результатов такого голосования. Ведь они только порождают последующие действия, а не окончательное решение вопроса, как это происходит, когда на местном референдуме принимается положительное решение по другим вопросам.

Поэтому установленный порядок выявления позиции населения по инициативе одного или нескольких граждан по вопросам изменения границ муниципального образования, как нам представляется, только затягивает его решение, ведет к дополнительным, пожалуй, необоснованным расходам местных бюджетов, которые, как известно, в большинстве своем дефицитны. Следовательно, процедуры поддержки инициативы населения об изменении границ муниципальных образований целесообразно упростить. В этих целях, например, можно было бы использовать метод опроса в форме анкетирования определенного количества граждан соответствующего муниципального образования либо провести публичные слушания по данному вопросу [21].

Представляется неудачной и содержащаяся в части 2 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» ссылка на его статью 251 о том, что для решения вопросов изменения границ муниципальных образований могут использоваться сходы граждан. Судя по названной норме, в статье 251 определен порядок проведения сходов граждан. Однако в реальности в ней перечислены случаи, когда могут проводиться сходы граждан и когда их решения признаются легитимными. Про-

цедурные вопросы ни в этой, ни в других статьях не регулируются.

Следует заметить, что решения схода граждан недостаточно для осуществления последующих действий, обусловленных принятием регионального закона об изменении границ муниципальных районов. В этих случаях необходимо еще и выявление мнения представительных органов соответствующих муниципальных районов. Однако в анализируемой части 2 статьи 12 Федерального закона №131-ФЗ нет нормы о том, каким образом это мнение выявляется. Подобные недочеты обнаруживаются и в части 3 статьи 12 Федерального закона №131-ФЗ, которой предусмотрена возможность рассмотрения на сходах граждан вопроса об изменении границ поселений, влекущих отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений. И в этом случае не ясно, каким образом должно выявляться мнение представительных органов соответствующих поселений.

В части 21 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что представительные органы соответствующих муниципальных районов выражают мнение населения этих муниципальных образований в случаях изменения границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений, влекущее отнесение территорий отдельных входящих в состав указанных поселений, поселков и сельских населенных пунктов к территориям городских округов. Кроме того, в этих случаях требуется, чтобы население поселений и городских округов дало согласие на такое изменение границ муниципальных районов и входящих в их состав поселений. При этом населению не предоставлено право выражать непосредственно свое согласие путем голосования. Его выражают представительные органы соответствующих муниципальных районов. Такая сложная законодательная конструкция части 21 статьи 12 Федерального закона №131-ФЗ может быть эффективной для правоприменения лишь при наличии соответствующих процессуальных норм. Однако в действующем законодательстве муниципально-правовой тематики они отсут-

ствуют.

Достаточно сложно выявить позицию населения и при изменении границ внутригородских районов. Согласно части 41 статьи Федерального закона №131-ФЗ требуется, во-первых, выяснить мнение населения каждого из внутригородских районов в порядке, который определяется уставом внутригородского района, и, во-вторых, получить согласие населения всего городского округа с внутригородским делением. При этом выразить его уполномочивается представительный орган городского округа с внутригородским делением. Однако каким образом он это будет делать, не ясно, что может исказить позицию населения по данному вопросу.

Не менее сложен порядок преобразования муниципальных образований, закрепленный в статье 13 Федерального закона от 6 октября 2003 года №131-ФЗ. При этом реализация соответствующей инициативы населения осуществляется по тому же алгоритму, который установлен в статье 12 этого Федерального закона применительно к изменению границ муниципальных образований. Используемый законодателем федерального уровня, такой подход ставит население в неравное положение с органами публичной власти, наделенными правом инициации преобразования муниципальных образований. В частности, для реализации своей инициативы по данному вопросу государственным органам власти, например, достаточно принять соответствующее решение.

Выравниванию статуса всех субъектов в вопросах территориальной организации местного самоуправления, на наш взгляд, могут способствовать высказанные предложения о замене местных референдумов, предназначенных для поддержки гражданских инициатив, при решении вопросов изменения границ муниципальных образований и их преобразования на проведение опросов или публичных слушаний. При этом, на наш взгляд, созрели условия для того, чтобы конкретные вопросы территориальной организации местного самоуправления регулировались, в основном, законодательством субъектов РФ, а в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следовало бы закрепить лишь принципы этой деятельности.

Перенесение центра правового регулирования территориальной организации местного самоуправления на

уровень субъектов Российской Федерации позволит максимально конкретно и более оперативно решать эти вопросы с учетом экономических, социальных и иных условий жизнедеятельности соответствующих муниципальных образований.

Литература:

Literature:

1. Бабичев И.В. Местное самоуправление в современной России: становление и развитие. Историко-правовые аспекты. Монография. М., 2011. С. 198.
2. См.: Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. Учебник. 3-е изд. М., 2010. С. 292-302.
3. Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. №16. Ст. 268.
4. Ведомости СНД и ВС РСФСР. 18.07.1991. №29. Ст. 1010.
5. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. №44. Ст. 4188.
6. Собрание законодательства РФ. 1995. №35. Ст. 3506.
7. Собрание законодательства РФ. 1994. №32. Ст. 3301.
8. Бабичев И.В. Указ. соч. С. 203.
9. Собрание законодательства РФ. 2003. №40. Ст. 3822.
10. В 2014 году был принят Федеральный закон, который расширил перечень муниципальных образований в Российской Федерации. В настоящее время его положения реализованы в некоторых городских округах – Ростове-на-Дону, Самаре, Челябинске и др.
11. Местное право. 2016. №2. С. 17.
12. Устав Псковской области // Губернские ведомости. 2001. 15 апр. №11.
13. Псковская правда. 2006. 21 окт. №218-219.
14. Курская правда. 2005. 27 дек. №263.
15. Решение Муниципального Совета городского поселения Данилов от 23 января 2006 года №7.
16. См.: Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2016. С. 29.
17. Ежедневные Новости. Подмосковье. №98. 2014. 3 июня.
18. Ежедневные Новости. Подмосковье. №7. 2015. 20 янв.
19. Ежедневные Новости. Подмосковье. №183. 2015. 1 окт.
20. Псковская правда. 2009. 17 фев. №30.
21. Интересен в этом вопросе опыт города Омска, где решением Омского городского Совета от 28.09.2016 №474 был принят порядок назначения и проведения опроса граждан в городе Омске. В соответствии со статьей 1 Порядка на опрос граждан обязательно выносятся вопросы изменения границ муниципального образования город Омск, за исключением случая, когда согласие населения выражается путем голосования, предусмотренного частью 3 статьи 24 Федерального закона от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Установлено, что опрос граждан в городе Омске проводится в форме анкетирования //Третья столица. №42. 2016. 6 окт.

1. Babichev I. V. Local self-government in modern Russia: formation and development. Historical and legal aspects. Monograph. M., 2011. P. 198.
2. See: Kutafin O. E., Fadeev V. I. the Municipal right of the Russian Federation. Tutorial. 3-e Izd. M., 2010. P. 292-302.
3. Vedomosti SND and the USSR the USSR armed forces. 1990. №16. St. 268.
4. Vedomosti SND and VS RSFSR. 18.07.1991. №29. St. 1010.
5. A collection of acts of President and Government of the Russian Federation. 1993. №44. St. 4188.
6. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1995. №35. St. 3506.
7. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 1994. №32. St. 3301.
8. Babichev I. V. Decree. CIT. p. 203.
9. Meeting of the legislation of the Russian Federation. 2003. №40. St. 3822.
10. In 2014 there was adopted the Federal law that expanded re - ry of municipal formations in the Russian Federation. Currently, its provisions are implemented in some urban districts – ROSTO - ve-on-don, Samara, Chelyabinsk, etc.
11. Local law. 2016. №2. S. 17.
12. The Charter of the Pskov region // Gubernskie Vedomosti. 2001. 15 APR. №11.
13. Pskovskaya Pravda. 2006. 21 Oct. №218-219.
14. Kursk truth. 2005. Dec 27 №263.
15. The decision of the Municipal Council of the city settlement Danilov dated January 23, 2006, №7.
16. See: Report on the state of local government in the Russian Federation. M., 2016. P. 29.
17. Daily News. The suburbs. №98. 2014. June 3.
18. Daily News. The suburbs. №7. 2015. 20 Jan.
19. Daily News. The suburbs. №183. 2015. 1 Oct.
20. Pskovskaya Pravda. 2009. 17 Feb. №30.
21. Interesting in this matter the experience of the city of Omsk, where the decision of the Omsk go - electricity Council from 28.09.2016 No. 474 was adopted by the order of appointment and carrying out of poll of citizens in the city of Omsk. In accordance with article 1 about the survey citizens are presented questions of change of borders of municipal formation the city of Omsk, except for the case when the consent of a population is expressed by voting provided for by part 3, article 24 of the Federal law from 06.10.2003 №131-FZ "On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation". It is established that a survey of citizens in the city of Omsk carried out in the form of a survey //Third capital. №42. 2016. 6 Oct.

ГИБКИЕ МЕТОДИКИ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

AGILE PROJECT MANAGEMENT METHODOLOGY IN STATE AND MUNICIPAL GOVERNANCE



Сергей Петрович Косарин,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры государственного и
муниципального управления ФГБОУ
ВО «Государственный университет
управления», г. Москва

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 рассматриваются вопросы применимости гибких методик управления проектами в сфере государственного и муниципального управления. Дана классификация проектов, а также предложено переформулировать принципы гибких методик управления для использования их в сфере государственного и муниципального управления.

Abstract: The article considers the application of agile project management methodology in state and municipal governance. It gives the project classification and proposes the new formulation of agile principles to use them in state and municipal governance sphere.

Ключевые слова: Гибкие методики управления проектами, agile, проект, проектная деятельность, государственное и муниципальное управление.

Keywords: Agile, project, project activity, state and municipal governance.

В последнее время в среде экспертного сообщества все шире обсуждаются так называемые «гибкие» или Agile-методики управления проектами. Однако, несмотря на большое количество материалов по данной теме, проработанность данного вопроса остается сравнительно невысокой, что связано с целым рядом обстоятельств.

Во-первых, как известно, Agile в первую очередь был предложен как способ управления проектами по разработке программного обеспечения и до сих пор наиболее широко он применяется именно в этой сфере. В связи с этим основной упор в исследованиях и разработках на эту тему делается на применение гибких методик именно в сфере разработки ПО, другие сферы применения данных методик разработаны достаточно слабо.

Во-вторых, если рассматривать классический подход к Agile-проектам, то для их реализации требуется достаточно серьезное переосмысление связей между проектом и его окружающей средой – заказчиками, руководством, стейкхолдерами и т.п. Agile-проект предполагает использование большого количества достаточно коротких проектных циклов, что подразумевает очень тесное взаимодействие с окружающей средой практически на постоянной основе. Это в первую очередь касается взаимодействия с заказчиком, который постоянно получает промежуточные результаты и в идеале должен обеспечить по каждому такому результату обратную связь. Но также это может касаться и других элементов внешней среды, которая в силу самых разных причин может оказаться не готова к такого рода взаимодействию.

В-третьих, также и внутри самой организации требуется качественно новый подход к реализации проектов, т.к. принципы, заложенные в методиках Agile, очень сильно отличаются от принципов, на которых основан классический подход к управлению проектами. Это, в первую очередь, связано с вопросами руководства и делегирования полномочий, а также с вопросами внутренней организации, распределения ролей и коммуникациями [см. напр. 2].

Также следует отметить, что есть проекты, к которым классический Agile невоз-

можно применить в принципе. К такого рода проектам относятся, прежде всего, проекты по созданию чего-то материального. Например, разрабатываемый двигатель невозможно сдавать заказчику частями, он может быть представлен или весь целиком, или никак.

Как уже было отмечено, Agile был разработан для повышения эффективности разработки программного обеспечения. Разработка программного обеспечения характеризуется следующими особенностями: (а) она высокотехнологична; (б) на рынке разработки ПО очень высокая конкуренция и часто крайне высокая неопределенность и (в) результатом является собственно программное обеспечение, которое, в отличие от любого материального результата деятельности, в силу своей природы может быть в любой момент дополнено или изменено. Перечисленные особенности привели экспертов в данной области к мысли, что нужно стараться отходить от классических проектных схем, которые, как правило, характеризуются жесткой последовательностью этапов, что, при достаточно длительных сроках реализации, приводит к практической невозможности полностью предугадать на стадии планирования все возможные варианты развития проекта к стадии его завершения.

Таким образом, Agile представляет из себя методики, призванные минимизировать недостатки классических (или как еще их называют, «водопадных») схем управления проектами в части снижения рисков от неопределенности, а также повышения гибкости и скорости реакции на быстро изменяющиеся условия.

Представляется чрезвычайно интересным и при этом достаточно слабо изученным вопросом возможности применения методик Agile в сферах, не связанных с разработкой программного обеспечения и, в частности, в сфере, связанной с государственным и муниципальным управлением.

Для того, чтобы попытаться разобраться в этом вопросе, прежде всего надо определить, какого рода проекты в этой сфере реализовываются.

На наш взгляд, все проекты, реализуемые в органах государственной власти и местного самоуправления, могут быть отнесены к одной из следующих категорий:

Организационные изменения.

Разработка и (или) внедрение новых услуг и сервисов, предоставляемых обществу.

Разработка и (или) внедрение новых сервисов в рамках существующих услуг или расширение существующих сервисов.

Изменение существующих или внедрение новых регламентов работы.

Создание или модернизация инфраструктуры.

Следует заметить, что существуют проекты, которые могут быть отнесены сразу к нескольким категориям. Например, внедрение новых услуг может параллельно потребовать осуществления организационных изменений и внедрения новых регламентов работы. Однако такого рода проекты можно рассматривать как «программы», в рамках которых реализуются отдельные проекты по всем необходимым направлениям.

Помимо рассмотренной выше классификации, представляется целесообразным разделить все проекты, реализуемые в органах государственной власти и местного самоуправления, на две большие группы, которые можно условно назвать «внутренние проекты» и «внешние проекты» (см. рис.).

занных с разработкой, внедрением или модернизацией информационных систем (независимо от того, внутренние это проекты или внешние) элементы Agile уже в ряде случаев используются. Более того, некоторые государственные заказчики прямо требуют от своих исполнителей и подрядчиков использования при реализации таких проектов Agile-подходов. Так, например, подобные подходы применяет Ростехнадзор [3]. В данном примере как раз в полной мере проявляется ситуация, которая, собственно, и привела к возникновению Agile: высокая неопределенность и быстрые изменения окружающей среды (в данном случае нормативного регулирования) привела к невозможности долгосрочного планирования и, как следствие, невозможности использования классических «водопадных» моделей.

Несколько сложнее ситуация обстоит с проектами, которые не связаны с информационными технологиями в их классическом понимании. Здесь если проектные подходы и используются, то про Agile, как правило, речи вообще не идет [4, 5]. Тем не менее, на наш взгляд, во всех случаях, которые не связаны с получением материального результата, возможно использование по крайней мере отдельных элементов Agile, и это исполь-



Рисунок. Виды проектов в органах государственного и муниципального управления

Таким образом, всего получается десять возможных комбинаций, из которых восемь так или иначе связаны с получением нематериального результата, а в двух случаях одним из возможных результатов может быть результат материальный.

При реализации в государственных и муниципальных структурах проектов, свя-

зование может иметь определенный положительный эффект.

Для начала следует отметить, что в органах государственной власти и местного самоуправления практика использования какого бы то ни было проектного подхода для решения проектных задач на сегодняшний день распространена

достаточно слабо. Это связано с целым рядом факторов:

- отсутствие понимания необходимости использования проектного подхода;
- отсутствие компетенций и грамотных специалистов;
- отрицательный опыт использования таких подходов, традиции и боязнь нового.

Все перечисленное может привести к тому, что попытка внедрить проектные подходы может встретить со стороны сотрудников серьезное сопротивление. Кроме того, единомоментный кардинальный пересмотр и переработка процесса реализации проектов не представляется целесообразным, т.к. такого рода действия имеют слабопредсказуемый результат и могут в итоге привести к полной неработоспособности всей системы.

Одним из принципов, который был в свое время взят на вооружение Agile и который может быть с успехом применен в данной ситуации – это принцип «кайдзен» [8]. Он впервые был применен на ряде японских предприятий и название его переводится как «непрерывное совершенствование». Согласно ему, все изменения, которые происходят в организации, могут (и даже должны) происходить понемногу, но они должны осуществляться постоянно, каждый день. Если говорить применительно к ситуации проектного управления, то постоянные небольшие внедрения элементов такого управления с внимательным контролем за их функционированием и своевременной корректировкой позволят, во-первых, избежать серьезных ошибок в его реализации, когда мы при планировании внедрения что-то не до конца продумали или не учли, и, во-вторых, сгладить негативные психологические последствия от их внедрения.

Как известно, существует четыре основных принципа (или ценности), вокруг которых строится Agile [7]:

- люди и взаимодействие важнее процессов и инструментов;
- работающий продукт важнее исчерпывающей документации;
- сотрудничество с заказчиком важнее согласования условий контракта;
- готовность к изменениям важнее следования первоначальному плану.

Обращает на себя внимание два момента. Во-первых, по сути своей дан-

ные принципы универсальны, их можно использовать в любых проектах в любой сфере человеческой деятельности. Во-вторых, даже беглый взгляд на эти принципы показывает, что основная их мысль заключается в том, что проекты должны управляться и реализовываться как можно менее формально. И в этом как раз и заключается сложность в применении этих принципов в сфере государственного и муниципального управления. Как известно, органы государственной власти и местного самоуправления в подавляющем большинстве случаев функционируют в жестких рамках, заданных законодательством и различными ведомственными и другими регламентами, разработанными на основании этого законодательства. С одной стороны, такой жесткий формализм позволяет минимизировать ошибки и злой умысел при реализации государственных и муниципальных функций, а с другой стороны, лишает систему той самой гибкости, на усиление которой как раз и направлены принципы Agile. Таким образом, в данном случае указанные принципы нуждаются в определенной модификации и адаптации.

На наш взгляд, принципы Agile, применимые в сфере государственного и муниципального управления, могут быть сформулированы следующим образом:

- допустимо неформальное взаимодействие, если итоги этого взаимодействия будут формализованы;
- в первую очередь должен быть предоставлен готовый продукт, вся необходимая документация может быть предоставлена в полном объеме позже;
- требования заказчика имеют наивысший приоритет, однако должны быть документально зафиксированы в рамках существующих регламентов;
- возможность изменений должна быть заложена в первоначальный план, регламент должен допускать внесение изменений.

Такие формулировки позволяют повысить гибкость при реализации проектов и при этом сохранить достаточную степень регламентированности, что облегчит внедрение этих принципов в сфере государственного и муниципального управления и упростит восприятие этих принципов заказчиками и исполнителями.

Литература:

Literature:

1. Битти Д., Вигерс К. Требования в Agile: что тут такого?//Практика проектирования систем. – 2016. [электронный ресурс] – Режим доступа: <http://reqcenter.pro/agile-requirements/>, свободный. – Загл. с экрана (Дата обращения: 05.01.2017).
2. Вольфсон Б. Гибкое управление проектами и продуктами / Б. Вольфсон. – СПб.: Питер, 2015. – 144 с.
3. Макачук М.. Практический опыт создания и развития Комплексной системы информатизации Ростехнадзора [Электронный ресурс], – <http://www.slideshare.net/ScrumTrek/ss-55075758> – презентация в интернете (дата обращения: 05.01.2017).
4. Милькина И.В. Организационный механизм управления региональными инновационными системами /И.В. Милькина//Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. №4. С. 201-205.
5. Сираждинов Р.Ж. Сравнительный анализ эффективности муниципального управления в городских округах /Р.Ж. Сираждинов//Муниципальная академия. 2016. №2. С. 63-67.
6. Тушавин В.А. Кайдзен и Scrum проекты как инструмент организационного научения в ИТ-компани//Научный журнал НИУ ИТМО. Серия экономика и экологический менеджмент, 2014, №1(14).
7. Гибкая методология разработки // Википедия. [2006–2017]. Дата обновления: 02.01.2017. URL: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=82813885> (дата обращения: 05.01.2017).
8. Кайдзен // Википедия. [2008–2016]. Дата обновления: 03.11.2016. URL: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=81690117> (дата обращения: 05.01.2017).
1. Beatty D., Vigers. Requirements in Agile: so what?//The practice of systems design. -2016. [electronic resource] – Mode of access: <http://reqcenter.pro/agile-requirements/> free. The title. from the screen (date accessed: 05.01.2017).
2. Wolfson B. agile project management and products / B. Wolfson. – SPb.: Peter, 2015. - 144 p.
3. Makarchuk M.. Practical experience of creation and development of a Comprehensive system of Informatization RTN [Electronic resource], -<http://www.slideshare.net/ScrumTrek/ss-55075758> – presentation on the Internet (date of access: 05.01.2017).
4. Milkina I. V. Organizational mechanism of management of regional innovation systems /I. V. milkina//Bulletin of University (State University of management). 2012. №4. P. 201-205.
5. Sirajdinov R. J. Comparative analysis of efficiency of municipal administration in urban districts /R. J. sirajdinov//Municipal Academy. 2016. №2. S. 63-67.
6. Rosavin V. A. Kaizen and Scrum projects as a tool for organizational learning in an it company//Scientific journal ITMO. Series Economics and environmental management, 2014, №1(14).
7. Agile development methodology // Wikipedia. [2006 – 2017]. Updated: 02.01.2017. URL: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=82813885> (date accessed: 05.01.2017).
8. Kaizen // Wikipedia. [2008 – 2016]. Updated: 03.11.2016. URL: <http://ru.wikipedia.org/?oldid=81690117> (date accessed: 05.01.2017).

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ

EVALUATING THE PERFORMANCE OF LOCAL AUTHORITIES IN THE CONTEXT OF PROGRAM-TARGET MANAGEMENT



Нина Николаевна Мусинова,
к.э.н., доцент, доцент кафедры
«Государственное и муниципальное
управление» ФГОБУ ПО «Финансовый
университет при Правительстве
Российской Федерации»

Nina Nikolaevna Musinova,
candidate of Economics, associate
Professor, Professor of Department "State and
municipal management" Department at
Financial University under the Government
of the Russian Federation".

65651951@mail.ru

Аннотация: В статье рассматривается вопрос о способах формирования показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, отмечаются недостатки существующей системы оценки в Российской Федерации. В статье обосновывается, что унификация показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления должна допускать учет специфики муниципального образования, исходить из полномочий и территориальных ресурсов и находиться в тесной взаимосвязи со стратегическими целями развития муниципального образования.

Abstract: The article deals with the question of how the formation of indicators for assessing the effectiveness of local government, marked shortcomings of the existing evaluation system in the Russian Federation. The article explains that the unification of indicators to measure the effectiveness of local government should allow consideration of the specific municipality, assume the powers and territorial resources and is in close relationship with the strategic goals of the municipality.

Ключевые слова: Муниципальное управление, деятельность органов местного самоуправления, оценка эффективности деятельности, программно-целевое управление.

Keywords: Municipal government, the activities of local government, performance evaluation, program-targeted management.

Одним из наиболее распространенных методов организации практической деятельности по достижению государственных целей является программно-целевой. Этот способ, применяемый в большинстве развитых стран, основан на структурировании целей на подцели, а последних на задачи, которые решаются разработанными программными мероприятиями по их достижению.

Внедрение программно-целевых принципов в организацию деятельности органов исполнительной власти является стратегическим направлением совершенствования планирования и прогнозирования социально экономического развития публично-правовых образований [5, С. 35], в том числе муниципальных образований. При этом этап целеполагания наиболее важен в разработке стратегического плана развития муниципального образования. К документам стратегического планирования в муниципальном управлении относятся:

- стратегия социально-экономического развития муниципального образования;
- план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования;
- прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период;
- бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период;
- муниципальная программа.

Высокая значимость этих документов в целом признана большинством муниципальных образований, которые стали активно их разрабатывать, о чем свидетельствуют, в частности доклады о состоянии местного самоуправления в отдельных субъектах Российской Федерации [2]. Стратегический план позволяет органам местного самоуправления выделить приоритеты среди возможных регулирующих мер для осуществления инвестиционной, социальной, экономической, экологической политики, муниципальных программ и др. Вместе с тем разработка стратегического плана является одним из способов внедрения новых, эффективных методов и инструментов. [7, С.15–24].

Функция, связанная с разработкой и реализацией программ социально-эко-

номического развития территории, становится одной из главных функций органов местного самоуправления. Значительная активность по применению программно-целевых методов по формальным основаниям (число принятых нормативно-правовых документов по разработке и реализации программно-целевых методов в практике регионального управления) наблюдается на территории ряда субъектов Российской Федерации Центральной России, Урала и Юга Российской Федерации, а наименьшая – в некоторых районах Кавказа, Сибири и Дальнего Востока [4, С. 80–84].

Роль органов местного самоуправления в управлении социально-экономическим развитием муниципального образования на современном этапе трудно переоценить: изменения в экономике и социальной сфере, обеспечивающие улучшение качества жизни населения, во многом зависят от эффективности деятельности органов местного самоуправления, а последняя от способов ее оценки.

Отправной точкой развития системы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления на федеральном уровне можно считать введение статьи 18.1 в Закон №131-ФЗ (Федеральным законом от 18.10.2007 №230-ФЗ) [1], согласно которой «перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждается в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации». В целях углубления административной реформы, направленной на модернизацию системы государственного и муниципального управления, 28.04.2008 был издан Указ Президента РФ №607, определяющий перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, в развитие которого было принято Распоряжение Правительства РФ от 11.09.2008 №1313-р «О реализации Указа Президента РФ от 28.04.2008 №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Для обеспечения реализации этих нормативно-правовых актов были разработаны Указы Высшего должностного лица «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления».

Впоследствии принятые перечни показателей оценки эффективности и структура показателей претерпели ряд изменений. Система оценки эффективности до 2013 г. включала в себя перечни основных и дополнительных показателей, а также рекомендуемых показателей для определения размера гранта. В соответствии с принятыми документами перечни показателей были значительно сокращены: основной перечень показателей – с 30 до 13, перечень дополнительных показателей – с 31 до 27, перечень рекомендуемых показателей, используемых для определения размера гранта – с 21 до 11. При этом был отмен «региональный» перечень показателей для оценки: с 2013 г. не допускается установление органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации дополнительных показателей для оценки эффективности.

Несмотря на постоянные нововведения, существующая система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления имеет множество недостатков и самый главный из них состоит в том, что органы местного самоуправления стремятся к формальному достижению показателей, а не к повышению эффективности своей работы. По существу система оценки эффективности представляет собой вид муниципальной отчетности перед государством о результатах проделанной работы по решению вопросов местного значения.

Многие российские ученые, критикуя существующие методы оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, отмечают необходимость повышения ее объективности и предлагают различные подходы. Так, например, Сираждинов Р.Ж. в своей работе предлагает учитывать организационные и статистические оценки.[6] Не включаясь в полемику с автором данной работы, заметим лишь, что не во всех зарубежных странах существует централизованное формирование показателей оценки эффективности и не всегда инициатива о внедрении данной процедуры исходит от органов государственной власти. В зарубежной практике используется и другой способ формирования системы оценки, когда инициатива о внедрении системы оценки идет от муници-

пального уровня в целом или конкретного муниципалитета.

И здесь необходимо вернуться к истокам статьи. Так как программно-целевое управление основано на структурировании целей на подцели, а последних – на задачи и показатели их достижения, то, если идти от обратного – от показателей оценки эффективности деятельности к целям, предполагается, что в итоге можно сформулировать цели социально-экономического развития муниципального образования. А это, исходя из правовых реалий сегодняшнего дня, означает, что цели всех муниципальных образований с одноименным статусом будут одинаковые, то есть унифицированные.

Однако двойственная природа местного самоуправления диктует условия, по которым система оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления должна учитывать интересы и местного сообщества, и государства, а также помогать органам местного самоуправления в управлении эффективностью. При этом показатели оценки эффективности должны не только соответствовать полномочиям органов местного самоуправления, но и находиться в тесной взаимосвязи со стратегическими целями развития муниципального образования.

И здесь необходимо затронуть вопрос о роли процесса управления эффективностью: оценка эффективности деятельности в любой сфере является частью циклического процесса управления эффективностью, включающего не только анализ основных результатов работы, но и действия по ликвидации слабых сторон организации. Внедрение и успешное функционирование такого процесса возможно при активном участии органов местного самоуправления в процедуре разработки показателей эффективности, которые должны не только соответствовать полномочиям органов местного самоуправления, но и находиться в тесной взаимосвязи со стратегическими целями развития муниципального образования.

Деятельность органов местного самоуправления можно назвать эффективной тогда, когда она эффективна на всех этапах управления социально-экономическим развитием муниципального образования, начиная от выбора целей

и определения задач, заканчивая получением результатов их реализации. В основе эффективной деятельности органов местного самоуправления, прежде всего, лежат грамотное управление местным хозяйством и развитие основных составляющих данной сферы, а также качество оказываемых населению муниципальных услуг. При этом параметры оценки эффективности должны учитывать специфику местного самоуправления, его социальную природу, исходить из функций, полномочий и располагаемых ресурсов [3, С.9].

Система оценочных показателей должна быть направлена на решение ключевых проблем конкретной территории и может быть унифицированной только для групп территорий с одинаковыми условиями развития и схожими проблемами. Федеральные органы государственной власти должны обозначать лишь общие контуры политики в области повышения эффективности муниципального управления. Поскольку главной целью муниципального управления является улучшение качества и повышение уровня

жизни населения, то во главу угла должны ставиться интересы местного сообщества. Органы местного самоуправления, как самостоятельные институты, должны быть вовлечены в процесс управления собственной эффективностью и заинтересованы в повышении последней. Они, безусловно, должны руководствоваться приоритетами в региональной политике, но при этом обладать самостоятельностью в выборе показателей оценки своей деятельности, основанной на учете условий развития вверенной им территории и ее стратегических целей.

Система оценки эффективности должна быть ориентирована на население муниципального образования. Кроме выявления уровня удовлетворенности населения деятельностью органов местной власти, необходимо проводить опросы местных жителей для выявления проблемных областей муниципального образования и ранжирования их по степени важности (как, например, в г. Балтимор, США), а также постоянно поддерживать обратную связь с местным сообществом.

Литература:

Literature:

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. от 15.02.16) // <http://www.garant.ru/>
2. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития. / Под ред. Е.С. Шугриной. – М.: Изд-во «Проспект», 2016. – 312 с.
3. Корчагина Т.С. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления. / Т.С. Корчагина // Автореферат на соискание ученой степени кандидата экономических наук (специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством). – Саранск, 2016. – 24 с. – С. 9.
4. Программно-целевые методы в государственном управлении и местном самоуправлении: резервы самоорганизации: монография / под общей ред. О.С. Семкиной, Н.К. Попадюка, С.Е. Прокофьева, 220 с.
5. Прокофьев С.Е. Программный подход в государственном управлении: проблемы и пути их решения. / С.Е. Прокофьев // Муниципальная академия. – 2016. № 3. – С. 35. – 40
6. Сираждинов Р.Ж. Сравнительный анализ эффективности муниципального управления в городских округах. / Р.Ж. Сираждинов // Муниципальная академия. – 2016. №2. – С. 63–67
7. Самарова Г.М. Разработка стратегического плана развития муниципального образования: инструменты, методика, практика. / Г.М. Самарова. // Практика муниципального управления. – 2014. №2. – С. 15–24.

1. Federal law of 6 October 2003 №131-FZ "on General principles of organization of local self-government in the Russian Federation" (as amended on 15.02.16) // <http://www.garant.ru/>
2. Report on the state of local government in the Russian Federation: Modern challenges and development prospects. / Ed. by E. S. Shugrina. – M.: publishing house "Prospect", 2016. – 312 p. 3. Korchagina T. S. estimation of efficiency of activity of local governments. / t. With. Korchagina // author's abstract on competition of a scientific degree of candidate of economic Sciences (specialty 08.00.05 – Economics and national economy management). – Saransk, 2016. – 24 S. – S. 9.
4. Program and target methods in public administration and local self-government: the reserves of self-organization: the monograph/ under the General editorship of O. S. Semineu, B. K. Popadiuk, S.E. Prokofiev, 220s.
5. Prokofiev S. E. Programmatic approach in public administration: problems and ways of their solution. / S. E. Prokofiev // Municipal Academy. – 2016. №3. – S. 35. – 40
6. Sirajdinov R.J. Comparative analysis of efficiency of municipal administration in urban districts. / R. Well. Sirajdinov // Municipal Academy. – 2016. №2. – S. 63-67
7. Samarova G. M. the development of the strategic plan of municipal development: tools, methods, and practice. / G. M. Samarova. // Practice of municipal management. – 2014. №2. – S. 15-24.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ РАБОТЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE WORK OF LOCAL GOVERNMENTS



Ирина Александровна Околышева,
аспирант ФГБОУ ВПО «Государственный
университет управления»

Irina Okolysheva,
postgraduate student FSI HPE «State
university of management»

varganirina@mail.ru

Аннотация: В данной статье исследованы проблемы реализации оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Подведен итог о применении методики оценки эффективности работы органов местного самоуправления. Учитывая определенную сложность использования оценки по данной методике, предложено на основе общественной палаты проведение рейтинга муниципалитетов для учета в работе исполнительных органов власти и населения.

Abstract: This article examines problems of implementation of performance assessment by local government. Summarize on the application of methods for evaluating the performance of local governments. Given the complexity of the use of certain evaluation of this method is proposed on the basis of the Public Chamber holding municipal rankings for inclusion in the work of the executive authorities and the population.

Ключевые слова: Показатель, эффективность, оценка, общественная палата, анализ, мониторинг.

Keywords: Component, effectiveness, evaluation, public chamber, analysis, and monitoring.

Главной целью органов местного самоуправления является повышение качества жизни населения. Для того чтобы определить, в каком направлении следует двигаться, что улучшить либо преобразовывать в работе органов местного

самоуправления, необходимо оценивать его эффективность, что в свою очередь позволит достичь следующих результатов:
– выявить факторы, влияющие на реализацию генеральной и частных целей муниципальной деятельности;

– получить по результатам контроля информацию, необходимую для анализа причин и источников неэффективных управленческих решений;

– вскрыть процессы, не поддающиеся или трудно поддающиеся управленческим воздействиям;

– определить влияние управленческих решений на эффективность использования всех видов местных ресурсов;

– разработать прогнозы, определить направления и пути совершенствования муниципального управления.

Эффективность муниципального управления не может быть измерена каким-либо одним показателем, а должна определяться как результат сложного взаимодействия различных факторов: природных, человеческих, социально-экономических, экологических и других, оказывающих влияние на принятие и реализацию управленческих решений [4]. В работах некоторых авторов уже анализировался набор критериев оценки качества муниципального управления, который, как мы отметим ниже, носит весьма противоречивый характер [7].

Сложность выработки и измерения достаточно объективных показателей эффективности муниципального управления определяется спецификой муниципального образования как сложного объекта управления, имеющего иерархическую структуру, трудностями формализованного описания социально-экономических процессов, протекающих на территории муниципального образования, сложностью получения достоверной исходной информации, трудностями измерения отдельных показателей, имеющих комплексный, обобщенный характер [3].

А также разработаны нормативно-правовые акты и методика оценки эффективности работы органов местного самоуправления.

Исходным пунктом в данной проблеме послужил Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. №607 «Об оценке эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (с изменениями и дополнениями от: 13 мая 2010 г., 14 октября 2012 г., 4 ноября 2016 г.)».

Также Правительством Российской Федерации по данному вопросу было разработано:

1. Перечень дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показателей, необходимых для расчета неэффективных расходов местных бюджетов;

2. Типовая форма доклада глав местных администраций городских округов и муниципальных районов о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период;

3. Методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;

4. Методические рекомендации о порядке выделения за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов [1].

В качестве исходных данных для проведения мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления используются официальные данные, представленные в докладах глав местных администраций городских округов и муниципальных районов.

Основным источником информации для заполнения типовой формы доклада является официальная статистическая информация.

Предметом оценки являются результаты деятельности органов местного самоуправления в сферах экономического развития, дошкольного образования, общего и дополнительного образования, культуры, физической культуры и спорта, жилищного строительства и обеспечения граждан жильем, жилищно-коммунального хозяйства, организации муниципального управления, энергосбережения и повышения энергетической эффективности.

Стоит отметить, что в данном перечне для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления

городских округов и муниципальных районов достаточно много как количественных, так и качественных показателей. Конечно, количественные показатели можно просчитать по формулам, также приведенным в данном документе. Но некоторые качественные показатели довольно субъективны. Например, удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных), удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании (процентов от числа опрошенных), удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами: уровнем организации теплоснабжения (снабжения населения топливом), водоснабжения (водоотведения), электроснабжения, газоснабжения (процентов от числа опрошенных). Данные показатели довольно или практически невозможно оценить.

Проводимый анализ эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяет выявить сферы, требующие приоритетного внимания региональных и местных властей, а также сформировать комплекс мероприятий по улучшению результативности деятельности органов местного самоуправления. В ходе анализа определяются место и вклад каждого муниципального образования в социально-экономическое развитие региона.

Для оценки эффективности управления необходимо периодически получать информацию, которая характеризует социально-экономическое положение исследуемой территории в конкретный момент времени [5].

Качественное и количественное изучение потенциала и динамики развития территорий, основанное на комплексном мониторинге социально-экономических показателей, а также простота и лаконичность представления информации может кардинально изменить содержание управленческой деятельности. Это, в свою очередь, позволит в более короткие сроки принимать правильные управленческие решения, а также определять проблемные участки в системе муниципального управления.

В соответствии с указом, органы местного самоуправления по итогам

года представляют отчет о результатах проведения оценки эффективности в органы исполнительной власти субъекта РФ. Последние должны проводить мониторинг эффективности деятельности органов местного самоуправления, по итогам мониторинга определять условия предоставления грантов. Текст доклада о результатах проведения оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления размещается на официальном сайте субъекта Российской Федерации.

Проведение оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления позволяет определить приоритеты социально-экономического развития муниципального образования; выявить проблемы, требующие решения программным методом; определить направления муниципальной социальной политики.

По результатам оценки определяются муниципальные образования – лидеры. В отношении лидеров ежегодно принимается решение о выделении грантов в форме межбюджетных трансфертов из областного бюджета в целях содействия и поощрения дальнейшего развития территорий.

Итак, подводя итог, отметим, что оценить эффективность работы органов местного самоуправления достаточно тяжело. Эффективность представляет собой степень соответствия целей и результатов деятельности органов местного самоуправления потребностям и интересам населения, уровень удовлетворенности запросов населения в услугах данного рода. Для выработки качественного показателя эффективности необходимо на основе общественной палаты муниципальных образований проведение рейтингования органов местного самоуправления. Учитывая особенности органов местного самоуправления [2], общественные палаты, созданные в муниципальных образованиях, позволят определить позицию общественности в решении вопросов выработки и объявлении результатов оценки.

На примере Липецкой области, на официальном портале Администрации Липецкой области ежегодно размещается информация о результатах проведения населением оценки эффективно-

сти деятельности руководителей органов местного самоуправления [6]. Наблюдается положительная динамика.

Таким образом, проведение общественной оценки эффективности на

основе общественной палаты позволит объективно представлять информацию со стороны общественности по текущему состоянию и перспектах развития муниципального образования.

Литература:

Literature:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.12.2012 №1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. №607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункт «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
2. Федеральный Закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Леушин М.Е., Меркушова Н.И. Подходы к оценке эффективности деятельности органов муниципального самоуправления [Текст] // Экономическая наука и практика: материалы II междунар. науч. конф. (г. Чита, февраль 2013 г.). – Чита: Издательство Молодой ученый, 2013. – С. 71-74.
4. Баранов М.Б. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Молодой ученый. – 2015. – №13. – С. 485-487.
5. Лапин А.Е., Петрова Ю.А. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления в России (на примере Ульяновской области) // Публичная власть, государственное и муниципальное управление в Российской Федерации / ВЕСТНИК ПАГАС 2013.
6. Оценка населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления (Таблица результатов опроса). Официальный портал Администрации Липецкой области [Электронный ресурс]. URL: http://admliip.ru/vote_regions/
7. Сираждинов Р.Ж. Сравнительный анализ эффективности муниципального управления в городских округах // Муниципальная академия. 2016. №2. С. 63-67.

1. Resolution of the Government of the Russian Federation of 17.12.2012 No. 1317 "On measures for implementation of the Decree of the President of the Russian Federation of 28 April 2008, No 607 "About the estimation of efficiency of activity of bodies of local self-government of city districts and municipal Paradise - ones" and the subparagraph "and" point 2 of the decree of the President of the Russian Federation of may 7, 2012 No. 601 "About the main directions of improving the system of public administration".
2. Federal law of 06.10.2003 No. 131-FZ "On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation".
3. Leushin, M. E., Merkulova N. And. Approaches to estimation of efficiency of activity of bodies of municipal self-government [Text] // the Economic science and practice: materials of II Intern. scientific. Conf. (Chita, February 2013). – Chita: publishing house of the Young scientist, 2013. – P. 71-74.
4. Baranov, M. B. Estimation of efficiency of activity of local governments // the Young scientist. – 2015. – No13. – S. 485-487.
5. Lapin A. E., Petrov Yu. a. Estimation of efficiency of activity of bodies of local self-government in Russia (on the example of Ulyanovsk region) // Public power, and municipal management in the Russian Federation / BULLETIN PAGES 2013.
6. Estimate population of efficiency of activity of heads of bodies of local self-government (table of survey results). Official portal of the Administration of the Lipetsk region [Electronic resource]. URL: http://admliip.ru/vote_regions/
7. Sirajdinov R. J. Comparative analysis of the effectiveness of municipal governance in urban districts / Municipal Academy. 2016. No2. S. 63-67.

ВОЗМОЖНОСТИ УЛУЧШЕНИЯ УСЛОВИЙ РАЗВИТИЯ ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ И СПОРТА

THE POSSIBILITY OF IMPROVING THE CONDITIONS OF DEVELOPMENT OF PHYSICAL CULTURE AND SPORTS



П.Ю. Аллянова,
преподаватель кафедры физического
воспитания ФГОБУ ВО «Финансовый
университет при Правительстве
Российской Федерации»

P.Yu. Allenova,
lecturer in physical education of Financial
University under the Government of the
Russian Federation

allyana@bk.ru



С-М.М. Толдиев,
бакалавр Факультета государственного
управления и финансового контроля
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»

S-M.M. Toldiev,
bachelor of Faculty of public administration
and financial control of Financial University
under the Government of the Russian
Federation

stoldiev@mail.ru

Аннотация: Авторами рассматривается современное состояние спортивной инфраструктуры и освещаются мероприятия, проведенные Министерством по физической культуре и спорту Республики Ингушетия в 2016 году. Анализируются основные статистические показатели в области продвижения массового спорта. Авторы предлагают основные направления улучшения условий развития физической культуры и спорта в Республике Ингушетия.

Abstract: The authors discuss the current state of sports infrastructure and covers the activities undertaken by the Ministry of physical culture and sports of the Republic of Ingushetia in 2016. It analyses the main statistical indicators in the field of promotion of mass dispute. The authors consider the main directions of improving the conditions of development of physical culture and sports in the Republic of Ingushetia.

Ключевые слова: Массовый спорт, Республика Ингушетия, федеральные программы, статистика.

Keywords: Mass sports, Republic of Ingushetia, federal programs, statistics.

Развитие физической культуры и спорта, создание спортивной инфраструктуры развитие массового спорта является приоритетным направлением социальной политики в Республике Ингушетия. В настоящее время спорт не является видом деятельности, приносящей доход. В структуре валового регионального продукта отрасль не отражена. Отрасль выполняет социальную, оздоровительную и имиджевую функцию для республики.

Одним из приоритетных направлений в развитии физической культуры и массового спорта в Республике Ингушетия является создание физкультурно-спортивных учреждений в муниципальных образованиях и в сельских поселениях. Данное направление реализуется в ходе выполнения мероприятий государственной программы «Развитие физической культуры и спорта в Республике Ингушетия» и подпрограммы «Развитие спортивной инфраструктуры в Республике Ингушетия». Ежегодно в рамках указанных государственных программ в республике строятся различные спортивные сооружения для занятий населения физической культурой и спортом.¹

Вся спортивная инфраструктура республики, в том числе муниципальная и частная собственность, в настоящее время состоит из 19 физкультурно-оздоровительных комплексов и многофункциональных спортивных залов, 4 стадионов, 2 специализированных залов по боксу и спортивной борьбе, 4 плавательных бассейнов и 1 крытого катка с искусственным льдом.

Функционируют Центр спортивной подготовки и 23 детско-юношеские спортивные школы, 7 из которых специализированные по видам спорта: бокс, дзюдо, вольная борьба, футбол, тхэквондо, шахматы и хоккей.

В целях развития физической культуры и спорта, совершенствования мастерства спортсменов, оздоровления населения республики и пропаганды здорового образа жизни в Республике Ингушетия Министерством по физической культуре и спорту Республики Ингушетия проведено в 2016г. 76 спортивно-массовых мероприятий, что на 38 мероприятий меньше по сравнению с 2015 годом. Наиболее значимые мероприятия, проведенные в 2016 году:

- 10 этап Кубка России по ралли «Магас 2016»;
- Два международных турнира по смешанному боевому единоборству М-1 «Битва в горах» и «Битва Нартов»;
- Международные соревнования на точность приземления по парашютному спорту, в которых приняли участие члены сборной команды России и известные зарубежные спортсмены;
- XV Всероссийский турнир по дзюдо памяти МСМК, двукратного Чемпиона СССР, бронзового призера Чемпионата Европы Магомеда Парчиева;

¹ Бутова Т.В., Белогорцева Ю.А. Развитие физической культуры и спорта в России// В сборнике: Общество в эпоху перемен: формирование новых социально-экономических отношений материалы V международной научно-практической конференции. 2014. С. 38-40.

- Чемпионат СКФО по боксу среди мужчин памяти Героя России генерал-майора авиации Суламбека Осканова;
- Первенство СКФО по вольной борьбе среди юношей;
- 26 этап Кубка России по ралли;
- Турнир по смешанным боевым единоборствам «Дорога в М-1 «Битва в Назрани»».

В рамках общероссийских проектов «Мини-футбол в школу» и «Локобол-2016-РЖД» во всех общеобразовательных школах республики проведены соревнования по футболу и мини-футболу. В указанных соревнованиях приняло участие большое количество учащихся, и по итогам соревнований команды-победительницы республиканских этапов направлены на соревнования всероссийского уровня.

При участии Министерства культуры Республики Ингушетия проведен Фестиваль национальных видов спорта и народного творчества «Ингушские игры», в которых приняли участие сборные команды районов и городов республики. Предварительно «Ингушские игры» были проведены во всех сельских поселениях республики, затем проводились финалы районных и городских соревнований, по итогам которых формировались сборные команды для участия в республиканском финале фестиваля. Общее число принявших участие в финале фестиваля составило 360 юношей и девушек, было привлечено более 600 болельщиков. По окончании фестиваля была сформирована сборная команда Республики Ингушетия для участия в Фестивале культуры и спорта народов Кавказа в г. Махачкале. На фестивале сборная команда Ингушетии завоевала 3 серебряных и 12 бронзовых медалей.

В 2015 году Министерством по физической культуре и спорту Республики Ингушетия было обеспечено проведение мастер-классов среди воспитанников спортивных школ Республики Ингушетия с участием чемпионов Олимпийских игр Назира Манкиева и Рахима Чакхиева, призеров чемпионатов мира и Европы Муссы Могушкова, братьев Хасана и Хусена Халмурзаевых. Во время проведения Международных турниров по смешанным боевым единоборствам

в республике проводились мастер-классы и показательные выступления с привлечением известных российских и зарубежных спортсменов.

В целях развития спорта высших достижений за отчетный период обеспечено участие 1518 спортсменов в 176 выездных соревнованиях и учебно-тренировочных сборах, что на 51 выездное мероприятие меньше по сравнению с 2015 годом.

Ингушские спортсмены, участвуя во всероссийских и международных соревнованиях, завоевали 149 золотых, 86 серебряных и 140 бронзовых медалей, что существенно выше по сравнению с аналогичным периодом 2014 года (116 золотых, 88 серебряных и 128 бронзовых медалей). Наиболее значимые результаты, которые показали наши спортсмены:

- Мусса Могушков – 3 место на Гранд Шлем Японии по дзюдо;
- Хасан Халмурзаев – 1 место на 28-й летней Универсиаде по дзюдо;
- Хусен Халмурзаев – 2 место на 28-й летней Универсиаде по дзюдо;
- Мусса Евлоев – 1 место на Кубке Европейских Наций-2015 по греко-римской борьбе;
- Билан Нальгиев – 2 место на Кубке мира, 1 место на Кубке Европейских Наций-2015 по греко-римской борьбе;
- Бекхан Оздоев – 3 место на чемпионате России по греко-римской борьбе;
- Зелимхан Оздоев – 3 место на Гранд Шлем Азербайджана по дзюдо;
- Адам Хакиев – 1 место на Первенстве Европы по вольной борьбе среди юниоров по спорту глухих;
- Магомед Холухоев – 1 место на Чемпионате России по плаванию по спорту лиц с поражением ОДА;
- Ислам Опиев – 1 место на Первенстве Европы по греко-римской борьбе среди юношей;
- Магомед Сурхоев – 1 место на Первенстве Европы по вольной борьбе среди юношей;
- Ислам Муталиев – 3 место на Чемпионате мира по кик-боксингу;
- Адам Богатырев – 1 место на Чемпионате мира по профессиональному боевому самбо.

За показанные высокие спортивные результаты все спортсмены и их тренеры были поощрены единовременными денежными выплатами, а также по итогам

2016 года в следующем году будут выплачиваться ежемесячные стипендии.

В республике ежегодно увеличивается количество граждан, регулярно занимающихся физической культурой и спортом. На конец 2016 года, этот показатель составляет 61927 человек, по сравнению с 2015 годом количество систематически занимающихся увеличилось на 14907 человек.

Увеличению количества систематически занимающихся спортом способствует строительство новых спортивных объектов и игровых площадок.

В рамках федеральной целевой программы по развитию физической культуры и спорта, в 2015 году введен в эксплуатацию крытый каток с искусственным льдом в Насыр-Кортском а/о г. Назрань. В рамках не программной части (ФАИП) введется строительство Дворца спорта на 3500 зрительских мест в Насыр-Кортском а/о г. Назрань, за счет внебюджетных источников финансирования ведется строительство физкультурно-оздоровительных комплексов в сельских поселениях Яндаре, Али-Юрт и специализированного зала по тяжелой атлетике в г. Назрань.

В рамках федеральной и республиканской целевых программ по развитию физической культуры и спорта с 2008 года, построены и введены в эксплуатацию следующие спортивные объекты:

- физкультурно-оздоровительный комплекс с.п. Экажево;
- спортивный зал СШ №1 с.п. Экажево;
- специализированный зал бокса г. Назрань;
- физкультурно-оздоровительный комплекс с.п. Долаково;
- спортивный зал СШ №23 с.п. Инарки;
- многофункциональный спортивный зал с.п. Нестеровское;
- многофункциональный спортивный зал с.п. Троицкое;
- многофункциональный спортивный зал СШ №5 г. Назрань;
- физкультурно-оздоровительный комплекс с.п. Джейрах;
- физкультурно-оздоровительный комплекс с.п. Верхние Ачалуки;
- крытый каток с искусственным льдом в Насыр-Кортском а/о г. Назрань².

² Бутова Т., Белогорцева Ю. Создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальных образованиях России// Самоуправление. 2014. №1. С. 23–25.

В рамках социального проекта ВПП «Единая Россия» построены и введены в эксплуатацию многофункциональный спортивный зал с.п. Плиево и плавательный бассейн в г. Магас.

Общая площадь построенных и введенных в эксплуатацию физкультурно-оздоровительных комплексов составляет – 21932 кв.метров с единовременной пропускной способностью – 700 человек в смену. Общая сумма средств, направленных на строительство перечисленных объектов из федерального и республиканского бюджетов составляет – 976673,3 тыс.рублей.

В рамках реализации подпрограммы «Развитие футбола в Российской Федерации на 2008–2015 годы» реконструированы с укладкой искусственного футбольного покрытия: стадион им. Зязикова в г. Карабулак, стадион «Динамо» и стадион «Школа-Лицей» в г. Назрань, стадион Республиканской специализированной детско-юношеской спортивной школы-интерната по футболу в г. Малгобек, в настоящее время ведутся работы по реконструкции стадиона им. Дьякова с.п. Орджоникидзеvская.

За счет привлечения внебюджетных источников финансирования построены и введены в эксплуатацию спортивный зал в Альтиевском а/о г. Назрань, два плавательных бассейна открытого и закрытого типа в с.п. Джейрах и специализированный зал борьбы в с.п. Троицкое.

Принимаемые в республике меры по созданию и развитию инфраструктуры физической культуры и спорта позволяют ежегодно расширять сеть физкультурно-спортивных учреждений, детско-юношеских спортивных школ и клубов не только по развиваемым в республике видам спорта, но и по новым видам, включая зимние.

В связи с тем, что большинство муниципальных образований и сельских поселений республики с населением от 5000 и более человек не имеют в настоящее время каких-либо спортивных сооружений для занятий массовым спортом, работу по созданию спортивной инфраструктуры необходимо наращивать.

Необходимо отметить, что во всех строящихся и планируемых к строительству спортивных объектах предусмотрены все условия для беспрепятственного доступа

лиц с ограниченными возможностями здоровья. Ежегодно в рамках Государственной программы Российской Федерации «Развитие физической культуры и спорта», выделяется субсидий из федерального бюджета бюджету Республики Ингушетия на развитие базовых видов спорта, приобретается спортивный инвентарь и экипировка. Весь закупаемый инвентарь и экипировка распределяется между спортивными организациями муниципальных образований республики.

Вся проводимая работа по развитию физической культуры и спорта в муниципальных образованиях проводится исключительно Министерством по физической культуре и спорту Республики Ингушетия. За период с 01.01.2016 г. по 25.08.2016 года министерством в целях развития физической культуры и спорта, оздоровления населения республики проведено 54 спортивно-массовых мероприятия, в которых приняло участие более 6000 человек. Хотелось бы, чтобы муниципальные образования активнее включились в работу по развитию спортивной инфраструктуры по месту жительства. В настоящее время нет ни одной муниципальной программы по развитию физической культуры и спорта, в которой было бы предусмотрено строительство игровых спортивных площадок и малобюджетных спортивных объектов. Со своей стороны хотелось бы рекомендовать главам муниципальных образований принять программы по развитию физической культуры и спорта и ввести в структуру муниципального образования отделы по развитию физической культуры и спорта.

Построенные и введенные в эксплуатацию в республике спортивные объекты максимально загружены секционной работой. Для увеличения процента населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом, необходимо:

- ежегодно вводить в эксплуатацию до пяти физкультурно-оздоровительных комплексов;
- создать при муниципальных образованиях органы управления физической культурой и спортом;
- разработать и принять муниципальные программы по развитию физической культуры и спорта, направление которых предусматривает меры по строительству

малобюджетных спортивных объектов в местах массового проживания населения.

По итогам 2016 г. удельный вес населения Республики Ингушетия, систематически занимающегося физической культурой и спортом, составил 12,5%, что выше показателя 2015 г. (12,1%). При этом по данному показателю Ингушетия значительно отстает от субъектов СКФО и Российской Федерации. В среднем по СКФО показатель составляет 21,7%, по РФ – 27,5%.

Основными задачами профильного министерства являются:

- развитие и координация межрегионального и международного сотрудничества в сфере физической культуры и спорта;
- совершенствование системы научно-методического обеспечения деятельности в области физической культуры и спорта;
- создание научно обоснованной системы оздоровления и физического воспитания населения, норм и правил пользования природными ресурсами, развитие детско-юношеского спорта, координация физкультурно-спортивной работы среди инвалидов и лиц с ослабленным здоровьем;
- обеспечение подготовки и выступления спортсменов Республики Ингушетия в российских и международных соревнованиях, а также в составе сборных команд Российской Федерации;
- содействие совместно с заинтересованными организациями в развитии сети учреждений дополнительного образования физкультурно-оздоровительного, спортивного профиля, оказание этим учреждениям организационно-методической и финансовой помощи;
- участие в разработке и реализации государственных, федеральных и республиканских программ развития физической культуры и спорта;
- реклама спортивных и рекреационных ресурсов Республики Ингушетия, обеспечение подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов в сфере физической культуры и спорта.

Важным показателем развития спорта являются результаты ингушских спортсменов, которые на российских и междуна-

родных соревнованиях завоевали 116 золотых, 88 серебряных и 128 бронзовых медалей.

Министерство по физической культуре и спорту Республики Ингушетия реализует принятую государственную программу РИ «Развитие физической культуры и спорта», которая включает в себя следующие направления:

- развитие спорта высших достижений и подготовка спортивного резерва;
- реализация мероприятий по развитию физической культуры и спорта;
- обеспечение реализации государственной программы Министерства по физической культуре и спорту Республики Ингушетия «Развитие физической культуры и спорта» и общепрограммные мероприятия.

На содержание подведомственных учреждений на 1 декабря 2016 г. республикой было выделено 237726,7 тыс. руб. Денежные средства полностью освоены, задолженность по заработной плате у подведомственных учреждений отсутствует.

На проведение спортивно-массовых мероприятий, обеспечение участия спортсменов республики в российских и международных соревнованиях, учебно-тренировочных сборах выделено 92977,0 тыс. руб.

На проведение всероссийских соревнований на точность приземления по парашютному спорту из резервного фонда Правительства РИ министерству выделено 1880,6 тыс. руб.

В рамках федеральной и республиканской целевых программ по развитию физической культуры и спорта в 2015 г. построены и введены в эксплуатацию 2 физкультурно-оздоровительных комплекса в с.п. Джейрах и с.п. Верхние Ачалуки, а также за счет инвесторов в с.п. Джейрах построены и введены в эксплуатацию 2 бассейна, на базе которых можно проводить спортивные соревнования и учебно-тренировочные сборы как для спортсменов любителей, так и для профессионалов, в г. Магасе была открыта детская школа тенниса.

В 2015 г. завершено строительство объекта «Крытый каток с искусственным льдом» в Насыр-Кортском а/о г. Назрани. Завершение строительства катка позволило открыть на его базе специ-

ализированную спортивную школу по хоккею.

В таблице 1 представлен план финансирования мероприятий по физкультуре и спорту на 2016 г.

Для выхода на средние статистические показатели по обеспеченности спортивными сооружениями по Российской Федерации в республике необходимо построить еще до 20 физкультурно-оздоровительных комплексов и 75–80 плоскостных спортивных сооружений для развития спорта по месту жительства.

Основные барьеры для развития:

- отсутствие собственных источников финансирования отрасли;
- полная зависимость от федерального и регионального финансирования;
- необходимость использования неэкономических методов убеждения (престиж республики, психологические особенности руководителей) для увеличения финансирования;
- снижение популярности занятий спортом среди молодежи.

Согласно экспертной оценке в Республике Ингушетия самый низкий в Северо-Кавказском федеральном округе показатель единовременной пропускной способности физкультурно-спортивных сооружений, который составляет 8,8% от норматива. Самый крупный футбольный стадион вмещает лишь 3000 зрителей, что не позволяет проводить соревнования ни всероссийского, ни окружного масштаба. Власти республики планируют построить стадион с легкоатлетическим ядром на 15000 посадочных мест с общим объемом финансирования 1,5 млрд руб. Плюс к этому будет построен еще один, уникальный Ледовый дворец в ингушской столице. В этом объекте, в зависимости от специфики мероприятия, панели, металлические конструкции можно убирать и собирать в необходимые формы. Фактически для Ингушетии это будет первый опыт строительства здания-трансформера. Дворец рассчитан на проведение соревнований по фигурному катанию и хоккейные матчи, и при необходимости можно проводить соревнования по баскетболу, мини-футболу, устанавливать сцену и проводить различные мероприятия. Ледовый дворец будет располагаться в северо-за-

Таблица 1. План финансирования мероприятий по физкультуре и спорту на 2016 г.

Мероприятия	Федеральный бюджет	Региональный бюджет	Всего
ГП РФ «Развитие физической культуры и спорта».			
Подпрограмма «Развитие физической культуры и массового спорта».			
Проект Партии «Единая Россия» Строительство крытого катка с искусственным льдом в Назыр-Кортском, а/о г. Назрань.	26 300,0	103 041,5	129 341,5
ФЦП «Развитие физической культуры и спорта в РФ на 2006–2015 годы».			
Строительство физкультурно-оздоровительного комплекса в с. Верхние Ачалуки.	0,0	39 012,4	39 012,4
Строительство физкультурно-оздоровительного комплекса в с.п. Верхние Ачалуки.	0,0	16 851,6	16 851,6
Строительство физкультурно-оздоровительного комплекса в с.п. Джейрах.	0,0	22 905,7	22 905,7
Строительство физкультурно-оздоровительного комплекса с плавательным бассейном в Назыр-Кортском а/о г. Назрань.	70 000,0	30 000,0	100 000,0
подпрограмма «Развитие футбола в РФ на 2009–2016 годы».			
Капитальный ремонт и укладка искусственного футбольного покрытия на ст. Школа-Лицей г. Назрань.	0,0	5 853,3	5 853,3
Капитальный ремонт и укладка искусственного покрытия на ст. им. Дьякова г. Сунжа.	8 421,0	2 500,0	10 921,0

Источник: данные Министерства экономического развития РИ.

падной части столицы, где предусмотрено строительство республиканского стадиона на 5000 тысяч мест. В Магасе будет спортивный квартал.

Разумеется, для полноценного функционирования подобных объектов необходима организационная дисциплина, ответственная работа спортивных функционеров. На одном из совещаний, посвященных спортивной теме, глава Ингушетии ясно дал понять, что спрос здесь будет строгим.

Глава региона сделал серьезное замечание министру спорта республики за отсутствие четкой концепции развития спорта в республике, без которой вся работа регионального ведомства заведомо будет неэффективной и не даст нужных результатов. В данном случае рассматривалась Концепция развития смешанных единоборств в Ингушетии на 2017–2020 гг.

Республике не хватает профессиональных менеджеров в сфере физической культуры и спорта. Эта проблема особенно актуальна, так как в Ингушетии постепенно развивается курорт Армхи,

он должен стать всесезонным. Зимой здесь горнолыжный спорт, летом – мото- и велогонки, пеший и гужевой туризм. На данном этапе развития здесь уже занимают экстремальными видами спорта, в том числе альпинизмом. Реализация спортивных проектов требует подготовки собственных спортивных специалистов, заинтересованных в результативной деятельности. «Первые ласточки» по ряду специализаций появились, но, к сожалению, эта цель достигается не так скоро, как хотелось бы.

Глава Ингушетии систематически акцентирует внимание государственных органов власти, ответственных за спортивную политику в республике, на подготовку специалистов, в частности, это касается тренеров, спортивных судей, ведущих массовые спортивные мероприятия, и врачей. По его мнению, все они должны быть дипломированными специалистами, постоянно работающими над повышением квалификации и уровнем профессионализма. Прошедшие годы еще раз доказали, что хороший тренер – на вес золота.

Следует согласиться с мнением профессора О.С. Семкиной в том, что необходимо активизировать работу местных администраций по пропагандированию здорового образа жизни и участию в спортивных мероприятиях местного населения.³ Анализ информационных ресурсов муниципальных образований Республики Ингушетия выявил отсутствие на официальных порталах актуализированной информации о проводимых мероприятиях, планов их проведения, каналов обратной связи жителей и администрации городов по оценке проводимых мероприятий. В этой связи, руководству Республики Ингушетия следует провести мониторинг проводимой работы на местах и принять меры по устранению «узких мест» в деле информирования населения и привлечения активных групп граждан к деятельности местных администраций в сфере физической культуры и спорта.

На порталах муниципальной власти отсутствуют данные по развитию спор-

та в сельских поселениях. Вместе с тем, имеется большой опыт в этой области в сельских поселениях Владимирской области.⁴ В частности, можно использовать опыт проведения спартакиад среди трудовых коллективов сельских поселений.

Необходимо привлекать население, заинтересованные стороны в разработку и реализацию муниципальных программ развития спорта, целью которых является создание условий для максимального вовлечения населения городов Республики Ингушетия в систематические занятия физической культурой и спортом. Муниципальной и региональным властям необходимо решить вопрос о мотивации к занятию спортом всех категорий населения (на данном этапе спортом занимаются в основном мужчины, средний возраст которых составляет 28 лет).

На наш взгляд, в отчетные документы по оценке уровня развития муниципальных образований Республики Ингушетия следует включить показатели, характеризующие удельный вес населения муниципального образования, систематически занимающегося физической культурой и спортом.

⁴ Семкина О.С., Сираждинов Р.Ж. Особенности внедрения инноваций в муниципальной практике//Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. №4. С. 217–222.

³ Семкина О.С., Добринина Л.Р. Особенности муниципальной социальной политики в Российской Федерации// В сборнике: VI Найденские чтения. Инновационные процессы и культура предпринимательства на потребительском рынке товаров и услуг Международная научно-практическая конференция. Сборник научных статей преподавателей, аспирантов и студентов: в 2 частях. Под редакцией Ю.В.Рагулиной; Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы. 2014. С. 261–262.

Литература:

1. Бутова Т.В., Белогорцева Ю.А. Развитие физической культуры и спорта в России// В сборнике: Общество в эпоху перемен: формирование новых социально-экономических отношений. Материалы V международной научно-практической конференции. 2014. С. 38–40.
2. Бутова Т., Белогорцева Ю. Создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальных образованиях России// Самоуправление. 2014. №1. С. 23–25.
3. Семкина О.С., Добринина Л.Р. Особенности муниципальной социальной политики в Российской Федерации// В сборнике: VI Найденские чтения. Инновационные процессы и культура предпринимательства на потребительском рынке товаров и услуг Международная научно-практическая конференция.
4. Сборник научных статей преподавателей, аспирантов и студентов: в 2 частях. Под редакцией Ю.В.Рагулиной; Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы. 2014. С. 261–262.
5. Семкина О.С., Сираждинов Р.Ж. Особенности внедрения инноваций в муниципальной практике//Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. №4. С. 217–222.

Literature:

1. Butova T. V., Belogortseva Y. A. Development of physical culture and sports in Russia// the book Society in an era of change: the formation of new socio-economic relations materials V international scientific-practical conference. 2014. P. 38–40
2. Butova T., Belogortseva Y. the Creation of conditions for development of physical culture and sports in the municipalities of the Russian Government. 2014. №1. P. 23–25.
3. Semkina O. S., Dobrina L. R. Features municipal social policy in the Russian Federatsii// In the book: VI Najdenovski reading. Innovation processes and the culture of entrepreneurship in the consumer market of goods and services to the international scientific-practical conference.
4. Collection of scientific articles of teachers and students: in 2 parts. Under the editorship of Y.V. Ragulina; Moscow Academy of entrepreneurship under Government of Moscow. 2014. P. 261–262.
5. Semkina O. S., Sirajdinov R. J. Features of innovation in municipal practice//Bulletin of University (State University of management). 2012. №4. P. 217–222.

ХАРАКТЕРИСТИКА СОСТАВА И СТРУКТУРЫ ТУРИСТИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА КАРАЧАЕВО- ЧЕРКЕССКОЙ РЕСПУБЛИКИ

THE CHARACTERISTICS OF THE COMPOSITION AND STRUCTURE OF THE TOURIST COMPLEX OF THE KARACHAY-CHERKESS REPUBLIC



Мадина Магомедовна Шаханова,
магистрант факультета
«Государственное управление и
финансовый контроль» ФГОБУ ВО
«Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»

Madina Magomedovna Shakhanova,
student of the faculty "Public administration
and financial control" of Financial University
under the Government of the Russian
Federation"

magomedovam-m@mail.ru



Эдуард Русланович Тамбиев,
бакалавр факультета «Государственное
управление и финансовый контроль»
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»¹

Eduard Ruslanovich Tambiev,
bachelor of the faculty "Public
administration and financial control" of
Financial University under the Government
of the Russian Federation

tambievrus@gmail.com

¹ Научный руководитель – заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», проф. Прокофьев С.Е.

Аннотация: В статье освещается состав и структура туристического комплекса Карачаево-Черкесской Республики. Авторы выявили тенденции развития рекреационно-туристического комплекса республики и констатировали его значение как инструмента привлечения инвестиций.

Abstract: The article describes the composition and structure of the tourist complex of the Karachay-Cherkess Republic. The authors identified trends in the development of recreational and tourist complex of the Republic and noted its importance as a tool to attract investment.

Ключевые слова: Туризм, рекреационно-туристический комплекс, привлечение инвестиций.

Keywords: Tourism, recreational-tourism complex, attraction of investments.

Туристический комплекс является результатом реализации туристического потенциала региона (в т.ч. рекреационного потенциала). Одним из элементов в системе реализации рекреационно-туристического потенциала является стимулирующий институт эффективного использования рекреационных ресурсов, важнейшими элементами которого являются экономическая оценка, цена, плата за пользование ресурсами¹.

Основной целью развития курортно-рекреационного и туристического комплекса Карачаево-Черкессии является формирование конкурентоспособного на мировом и национальном уровнях туристического продукта на основе эффективного использования рекреационного потенциала территории (см. рис. 1).

Наиболее перспективные направления развития обусловлены географическим положением Карачаево-Черкесской Республики и связаны с развитием туризма, сельского хозяйства, транспортной системы (см. таблицу №1).

Согласно Схеме территориального планирования КЧР 2012 г. территориально-рекреационная система региона разделена на два вида структурных единиц.

Рекреационный центр – относительно самостоятельное градостроительное образование, состоящее из группы ре-

креационных учреждений, пользующихся общей инфраструктурой (инженерной, транспортной, рекреационной и т.п.). Рекреационный комплекс – система рекреационных центров, в т.ч. различного профиля, взаимосвязанных в пределах близкорасположенной территории.²

В состав рекреационного комплекса могут входить помимо рекреационных центров и населенные пункты, выполняющие обслуживающую функцию.³ На территории КЧР выделены два рекреационных комплекса: Теберда-Домбай и ВТРК «Архыз» (в т. ч. не отнесенные к данному комплексу рекреационные центры Архыз и Нижний Архыз (Буково). В их состав входят следующие рекреационные центры: Теберда-Домбай: город курорт Теберда и курортный поселок Домбай; ВТРК «Архыз»: туристические деревни Романтик, Лунная Поляна, Дукка и Дукка-2000 (Зеленчукский район), туристическая деревня Пхия (формирующийся центр в Урупском районе), Архыз и Нижний Архыз (Буково). Помимо этого в республике выделяются и отдельные рекреационные центры: Верхняя Лаба, Мара, Узункол.

Современное состояние отдельных рекреационных комплексов ВТРК «АРХЫЗ». Всесезонный горнолыжный курорт «Архыз» – современный всесезонный туристско-рекреационный комплекс в Зеленчукском районе (в дальнейшем предполагается развитие курорта и в Урупском районе) Карачаево-Черкесской Республики, сочетающий зимние и летние виды туризма. Расстояние от столицы Карачаево-Черкессии г. Черкесска до горнолыж-

¹ См. более подробно Волкова А.Д. Характеристика видов и назначения туризма в целом. В сборнике: Актуальные проблемы и пути инновационного развития. Материалы X международной научно-практической конференции. 2016. С. 250-252; Сервис и туризм – инновационное развитие // Материалы VIII международной научно-практической конференции / Ответственный редактор: профессор Т. С. Комиссарова. 2016; Долгунова А.В., Чижова И.А.; Бутова Т.В., Белогорцева Ю.А. Статистическое изучение рынка услуг по туризму // Теория и практика современной науки. 2016. № 6-1 (12). С. 355-359; Проблемы и перспективы развития региональной экономики (на примере Карачаево-Черкесской Республики). Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2013. № 57-2. С. 121-123.

² Сикорская Л.Е. Рекреация. В книге: Российская энциклопедия социальной работы Москва, 2016. С. 667

³ Туризм и рекреация: инновации и ГИС-технологии // Материалы VIII Международной научно-практической конференции / 2016.

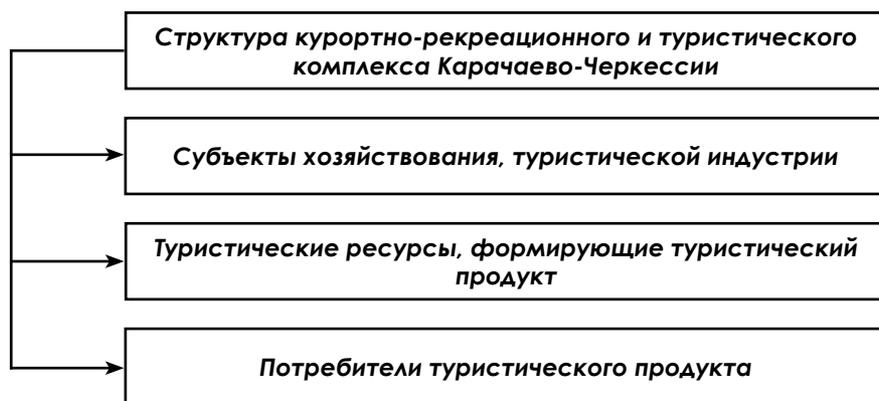


Рисунок 1. Структура курортно-рекреационного и туристического комплекса Карачаево-Черкессии

Таблица №1. Виды туризма в Карачаево-Черкесской Республике

№ п-п	Наименование вида	Характеристика
1.	Горнолыжный туризм	В горах КЧР расположены известные центры международного туризма, альпинизма и горнолыжного спорта – Домбай, Теберда, Архыз. Площадь горнолыжных зон превышает 200 квадратных километров и сопоставима по площади с горнолыжными курортами Французских Альп, Тирополя и Зальцбурга в Австрии. Высотность горных массивов сравнима с высотой Швейцарских и Французских Альп.
2.	Рекреационный комплекс	Карачаево-Черкесская Республика обладает значительным рекреационным потенциалом, реализованным до настоящего времени не в полной мере. Основу рекреационного потенциала региона составляет уникальный природный комплекс горных районов республики, включающий в себя как места, пригодные для различных видов туризма, так и для санаторного лечения. Наиболее богаты ресурсами для санаторного лечения район Теберды, ведется изучение ресурсов района Пхии, Далхурца. Почти весь горный пояс республики привлекателен для различных видов оздоровительного отдыха. Помимо этого значительную часть рекреационного потенциала региона составляет его богатое историко-культурное прошлое. На протяжении долгих лет территория Карачаево-Черкессии становилась ареной для разнообразных исторических событий, здесь развивались древние государства, проходило одно из ответвлений Великого шелкового пути. От того времени осталось множество следов материальной культуры, наиболее распространены они в ущельях Зеленчука, Теберды и Кубани. На данный момент ведущим центром развития туристско-рекреационного сектора КЧР является ВТРК «Архыз».

ного курорта «Архыз» составляет 110 км, от г. Минеральные Воды – 220 км.⁴

На территории долины расположены 60 ледников и горных озер. Со 120-метровой высоты Софийского ледника низвергаются 12 водопадов. Главной водной артерией является река Большой Зеленчук протяженностью около 170 км.⁵

Регион широко известен по всей России благодаря минеральной воде «Архыз»,

которая издавна добывается здесь и обладает полезным лечебно-минералогическим составом.⁶

Объекты туристского интереса:

- Наскальный лик Христа.
- Специальная астрофизическая обсерватория РАН.
- Нижне-Архызское городище.
- Софийские водопады.
- Тебердинский заповедник.⁷

⁴ Экономика туризма: учебник / М.А. Морозов, Н.С. Морозова, Г.А. Карпова, Л.В. Хорева. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 320 с.

⁵ Статистика туризма: учебник / коллектив авторов; под ред. А.Ю. Александровой. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 464 с.

⁶ Основы туризма: учебник / коллектив авторов; под ред. Е.Л. Писаревского. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 384 с.

⁷ Менеджмент туризма: учебник / А.Д. Чудновский, Н.В. Королев, Е.А. Гаврилова, М.А. Жукова, Н.А. Зайцева. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 576 с.

Таблица № 2. Характеристика структуры курортно-рекреационного и туристического комплекса Карачаево-Черкессии

№ п-п	Наименование элемента структуры	Характеристика
1.	Субъекты хозяйствования, туристической индустрии	<p>1). Одним из приоритетных направлений деятельности АО «Курорты Северного Кавказа» является создание современной инфраструктуры туристско-рекреационных особых экономических зон в Северо-Кавказском федеральном округе, и, как следствие, повышение уровня инвестиционной привлекательности СКФО как для российских, так и для иностранных инвесторов.</p> <p>Компанией построен и введен в эксплуатацию 41 объект коммунально-инженерной и горнолыжной инфраструктуры, среди которых горнолыжные трассы и подъемники, системы искусственного оснежения и освещения склонов, административные здания, объекты водопровода и кабельные линии электропередач, канализационные и газоснабжающие объекты, и т.д. В стадии строительства находится еще 9 объектов, в стадии проектирования – 3 объекта.</p> <p>До 2020 года АО «КСК» продолжит создание объектов горнолыжной и инженерной инфраструктуры, площадок первого этапа реализации проекта туристического кластера.</p> <p>Объем средств бюджета АО «КСК», направленных на финансирование создания объектов инженерной, транспортной и иной инфраструктуры ОЭЗ в 2014 году, составил более 4,2 млрд. руб.</p> <p>В 2015 году АО «Курорты Северного Кавказа» инвестировало 1 млрд. рублей в развитие горнолыжной инфраструктуры курорта «Эльбрус» и около 3,3 млрд. рублей – на развитие курорта «Архыз». Средства были направлены на прокладку и обустройство трасс, строительство канатных дорог, ряда объектов туристической инфраструктуры.</p> <p>Согласно инвестиционным планам АО «КСК», в 2016 году на финансирование создания объектов горнолыжной, инженерной и прочих инфраструктур ОЭЗ «Архыз», «Эльбрус» и «Ведучи» будет направлено порядка 2,9 млрд. рублей.</p> <p>2). ЗАО «Синара» – строительство подъемников, транспортной и курортной инфраструктуры, возведение горнолыжных трасс различной сложности, организована единая транспортная сеть канатных дорог, соединяющая зоны активности.</p> <p>3). Малый и средний бизнес КЧР</p>
2.	Туристско-рекреационные ресурсы	<ul style="list-style-type: none"> • Лечебно-оздоровительные местности и курорты: курорт Теберда, курорт Домбай, курорт Архыз. • Природные ресурсы: зарегистрировано около 200 пещер размером не менее 4 метров, 10 из них отнесены к памятникам природы, сотни водопадов, более 400 озер, большое количество ботанических и ландшафтных памятников природы. • Минеральные источники республики: известно более 400 минеральных источников, большинство из них обладают целебными свойствами, многие из них находятся в транспортной доступности. • Научно-производственные ресурсы: Специальная астрофизическая обсерватория Российской академии наук – САО РАН. • Культурно-исторические ресурсы: Адиюхское городище, Шоанинский храм, Сентинский храм, Нижне-Архызское городище. • Ресурсы спортивного и экстремального туризма: горный, альпинизм, водный, пешеходный, путешествие на горных велосипедах, конный, горнолыжный, heli-ski, парапланеризм, бэккантри, ски-тур, рафтинг, джипинг, снежный спорт, скалолазание.
3.	Туристический рынок и туристические услуги	<p>Туристский рынок - это сфера проявления экономических отношений между производителями и потребителями туристских услуг.</p> <p>Туристические услуги составляют значительную часть потребляемых населением услуг и имеют специфический социально-оздоровительный характер, то есть отдых, возможность развития личности, познания исторических и культурных ценностей, возможность занятия спортом, участие в культурно-массовых мероприятиях. Туризм сочетает в себе экономический, социальный, гуманитарный, воспитательный и эстетический факторы.</p>

4.	Органы власти, реализующие политику по развитию туристического комплекса	<p>Министерство туризма, курортов и молодежной политики Карачаево-Черкесской Республики, министр – Эркенов Анзор Назирович.</p> <p>Органы власти в сфере туризма в муниципальных образованиях</p> <p>Администрация МО г. Черкесска: Комитет по физкультуре, спорту и молодежной политике</p> <p>Администрация Урупского муниципального района: Отдел по физической культуре, спорту, культуре и молодежной политике</p> <p>Администрация Зеленчукского муниципального района: Отдел по ФК, спорту туризму и молодежной политике</p> <p>Администрация Хабезского муниципального района: Отдел по ФК, спорту и молодежной политике официальный сайт: http://xabez.ru</p> <p>Администрация Малокарачаевского муниципального района: Отдел культуры и молодежной политики официальный сайт: http://www.mkarachay.ru/</p> <p>Администрация Карачаевского муниципального района: Отдел по ФК, спорту и молодежной политике официальный сайт: karachaevskiyрайон.рф</p> <p>Администрация АдыгеХабльского муниципального района: Комитет по делам молодежи, молодежной политике, ФК и спорту вед. специалист по делам молодежи Гутякулов Мухамед Чапарович</p> <p>Администрация Абазинского муниципального района: Отдел по ФК, спорту, молодежной политике и по делам несовершеннолетних Официальный сайт: www.abazaraion.ru</p> <p>Администрация Усть-Джегутинского муниципального района: Комитет по ФК, спорту, туризму и молодежной политике</p> <p>Администрация Ногайского района: Отдел по ФК и молодежной политике</p> <p>Администрация Прикубанского района: Отдел культуры, молодежи и по ФК</p> <p>Администрация Карачаевского городского округа: Отдел по спорту и туризму Официальный сайт http://karachaevsk.info</p>
5.	Потребители туристического продукта	<p>Основная часть потребителей – это жители Российской Федерации (Москва и Московская область, Санкт-Петербург и Ленинградская область, Ростовская область, регионы Приволжского федерального округа, регионы Южного федерального округа, регионы Северо-Кавказского федерального округа), страны СНГ, Германия, Китай.</p>

Горнолыжный сезон 2015/2016 гг., во время которого на «Архызе» отдохнули около 130 тысяч гостей. К сезону была введена в эксплуатацию горнолыжная инфраструктура второй туристической деревни курорта Лунная поляна. Открылась кресельная канатная дорога «Лунный экспресс», оборудованная укрытиями от дождя и ветра, три горнолыжных склона «синей» и «черной» категории сложности протяженностью около 7 км, многофункциональный центр с прокатом горнолыжного инвентаря.

В туристической деревне Романтик курорта «Архыз» построена и успешно

эксплуатируется одна из самых длинных канатных дорог на горнолыжных курортах России. Гондольный подъемник «Млечный путь», оборудованный 8-местными гондолами, рассчитан на 2400 чел./час. Также действует кресельная канатная дорога «Спутник» и детский конвейерный подъемник.

На текущий момент пропускная способность подъемников «Архыза» достигает 6600 чел./час. Суммарная протяженность трасс курорта составляет порядка 14 км.

На курорте работает система искусственного оснежения склонов. Даже при

Наиболее посещаемые туристические зоны

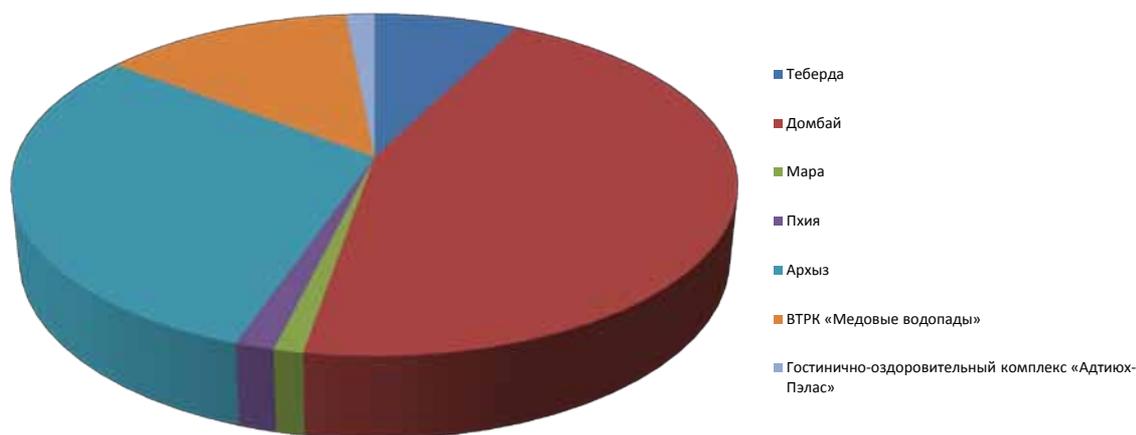


Рисунок 2. Наиболее посещаемые туристические зоны КЧР

Источник: данные официального портала Министерства туризма, курортов и молодежной политики КЧР – <http://tourismkchr.ru/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%8B-%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D1%8B%20/>

отрицательных для катания температурах снежные пушки и ружья способны быстро обеспечить необходимый снежный покров. Также, благодаря системе освещения склонов, гости курорта могут по достоинству оценить вечернее катание на «Архызе».

В конце 2015 года открыт прокат горнолыжного оборудования на 2000 комплектов, локерная камера хранения. Работает школа горнолыжных инструкторов, в программе которой представлены и уроки катания для детей на базе детского горнолыжного городка.

Рассмотрим структуру курортно-рекреационного и туристического комплекса Карачаево-Черкессии (см. таблицу №2).

Наиболее посещаемыми туристическими зонами на территории Карачаево-Черкесской Республики являются курорты Теберда, Домбай, Архыз, Мара, Пхия, Гостинично-оздоровительный комплекс «Адтиух-Пэлас», ВТРК «Медовые водопады» (см. рис. 2).

Распространенными видами туризма на территории республики являются: активный туризм (55%), культурно-познавательный (27%), лечебно-оздоровительный (13%), экологический туризм (5%) (см. рис. 3).

В целом, курорты являются одним из главных ресурсов Карачаево-Черкес-

сии, поэтому туризм признан одной из стратегических отраслей экономики и приоритетным направлением развития региона. К тому же, в последние годы в республике отмечается устойчивая тенденция роста количества отдыхающих, это является основополагающим фактором для привлечения внешних инвестиций и внутренних финансовых резервов населения, что влечет за собой развитие сопутствующих отраслей экономики, сферы услуг, так же позволяет создать новые рабочие места, увеличить количество налоговых поступлений в бюджеты всех уровней.

Основные показатели развития туристической сферы Карачаево-Черкесской Республики имеют положительную динамику. Карачаево-Черкесия сегодня является одним из самых интересных туристических направлений.

Общий объем услуг, оказанных санаторно-курортными учреждениями, гостиничными предприятиями и туристскими компаниями Карачаево-Черкесской Республики характеризуется тенденцией к росту: в 2015 году – 3926,45 млн. рублей, в 2016 году – 5430,0 млн. рублей. По итогам 2016 года доля туризма в ВРП Карачаево-Черкесской Республики составила около 2,9%. Для сравнения: в 2013 году – 1,29%.

Распределение спроса по видам туризма в Карачаево-Черкесской Республике

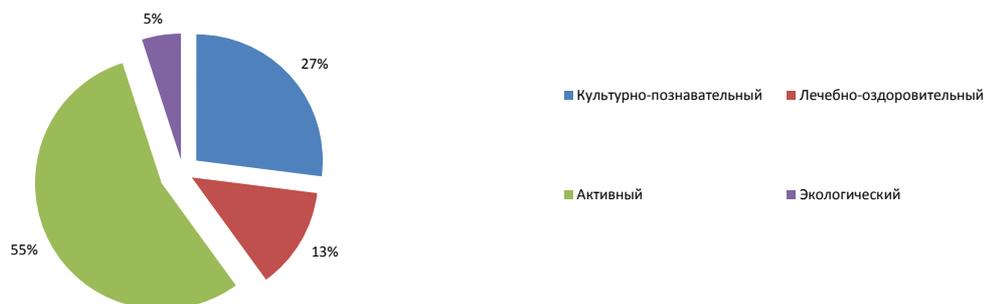


Рисунок 3. Распределение спроса по видам туризма в КЧР

Источник: данные официального портала Министерства туризма, курортов и молодежной политики КЧР – <http://tourismkchr.ru/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82%D1%8B-%D0%B8-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D1%8B%20/>

Литература:

Literature:

1. Волков А.Д. Характеристика видов и назначения туризма в целом. В сборнике: Актуальные проблемы и пути инновационного развития. Материалы X международной научно-практической конференции. 2016. С. 250–252.
2. Сервису и туризму – инновационное развитие// Материалы VIII международной научно-практической конференции / Ответственный редактор: профессор Т. С. Комиссарова. 2016.
3. Долгунова А.В., Чижова И.А.; Бутова Т.В., Белогорцева Ю.А. Статистическое изучение рынка услуг по туризму// Теория и практика современной науки. 2016. №6-1 (12). С. 355–359.
4. Проблемы и перспективы развития региональной экономики (на примере Карачаево-Черкесской Республики). Сборники конференций НИЦ Социосфера. 2013. №57–2. С. 121–123.
5. Сикорская Л.Е. Рекреация. В книге: Российская энциклопедия социальной работы Москва, 2016. С. 667.
6. Туризм и рекреация: инновации и ГИС-технологии// Материалы VIII Международной научно-практической конференции / 2016.
7. Экономика туризма: учебник / М.А. Морозов, Н.С. Морозова, Г.А. Карпова, Л.В. Хорева. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 320 с.
8. Статистика туризма: учебник / коллектив авторов; под ред. А.Ю. Александровой. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 464 с.
9. Основы туризма: учебник / коллектив авторов; под ред. Е.Л. Писаревского. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 384 с.
10. Менеджмент туризма: учебник / А.Д. Чудновский, Н.В. Королев, Е.А. Гаврилова, М.А. Жукова, Н.А. Зайцева. – М.: Федеральное агентство по туризму, 2014. – 576 с.
11. Итоги рабочей поездки Главы Карачаево-Черкесии Рашида Темрезова и министра РФ по делам Северного Кавказа Льва Кузнецова на курорт «Архыз». Опубликовано на официальном портале <http://kavpolit.com/> 28 ноября 2016 472 0.

1. Volkov A. D. Characterization of the types and purpose of tourism in General. In the book: Actual problems and ways of innovative development of Materials X international scientific-practical conference. 2016. P. 250-252.
2. Service and tourism – innovative development// Materials of VIII international scientific-practical conference / Executive editor: Professor T. S. Komissarova. 2016.
3. Dolganova A.V., Chizhova I. A.; Butova, T. V., Belogortseva Y. A Statistical market research services for tourism// Theory and practice of modern science. 2016. №6-1 (12). P. 355-359.
4. Problems and prospects of development of regional economy (on the example of the Karachay-Cherkess Republic). Collections of conferences. 2013. №57-2. P. 121-123.
5. Sikorskaya, L. E. Recreation. In the book: Russian encyclopedia of social work, Moscow, 2016. P. 667.
6. Tourism and recreation: innovation and GIS technology// Materials of VIII International scientific-practical conference 2016.
7. Tourism economy: the textbook / M. A. Morozov, N. S. Morozova, G. A. Karpov, L. V. Khoreva. – M.: Federal Agency for tourism, 2014. – 320 p.
8. Tourism statistics: textbook / group of authors; under the editorship of A. Y. Alexandrova. – M.: Federal Agency for tourism, 2014. – 464.
9. Fundamentals of management: textbook / group of authors ; under the editorship of E. L. Pisarevskiy. – M.: Federal Agency for tourism, 2014. – 384 p.
10. Tourism management: textbook / O. D. Chudnovsky, N. V. Korolev, E. A. Gavrilo, M. A. Zhukova, N. A. Zaitseva. – M.: Federal Agency for tourism, 2014. – 576.
11. The results of the working visit of the head of Karachay-Cherkessia Rashid Temrezov and the Minister for North Caucasus Affairs Lev Kuznetsov at the resort "Arkhyz". Published on the official website <http://kavpolit.com/> 28 November 2016 472 0.

АНАЛИЗ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ КУЛЬТУРЫ В ГОРОДЕ СУХУМ

THE ANALYSIS OF THE ORGANIZATION CULTURE IN THE CITY OF SUKHUM



В.М. ШУЛУМБА,
Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации,
г. Москва, Россия

V. SHOULUMBA,
student group GMU4-2, Financial University
under the Government of the Russian
Federation, Moscow, Russia

leralika0@mail.ru

Аннотация: В статье рассматривается деятельность государственных учреждений культуры г. Сухум, дается оценка функционирования учреждений социально-культурной сферы являются центрами городской социо-культурной среды.

Abstract: The article discusses the activities of state cultural institutions Sukhum, an assessment of the functioning of institutions in socio-cultural spheres are the centers of urban social and cultural environment.

Ключевые слова: Государственные учреждения культуры, город Сухум.

Keywords: State institution of culture, the city of Sukhum.

Анализ деятельности государственных учреждений культуры г. Сухум наглядно демонстрирует, что по-прежнему социально-культурная деятельность учреждений остается самой массовой, доступной и востребованной среди жителей столицы [1].

Расположенные в г. Сухум учреждения социально-культурной сферы являются центрами городской социокультурной среды.

В г. Сухум расположено 23 государственных учреждений культуры:

1. ГУ «Абхазский государственный драматический театр им. С. Я. Чанба»;
2. ГУ «Русский театр драмы им. Ф. А. Искандера»;
3. ГУ «Абхазская государственная филармония им. Р. Д. Гумба»;
4. ГУ «Национальная библиотека им. И. К. Папаскир»;
5. ГУ «Абхазский государственный

музей»

6. ГУ «Литературно-мемориальный музей Д. И. Гулиа»;

7. ГУ «Сухумское государственное музыкальное училище им. А. К. Чичба»;

8. ГУ «Сухумское государственное художественное училище им. А. К. Чачба»;

9. ГУ «Сухумское государственное училище культуры»;

10. ГУ «Государственный ансамбль народного танца Абхазии им. К. Т. Тарба «Кавказ»;

11. ГУ «Государственный ансамбль песни и танца Абхазии»;

12. ГУ «Ордена Леона Государственный ансамбль народного танца Абхазии им. Э. Бебия «Шаратын»;

13. ГУ «Национальная картинная галерея Республики Абхазия»;

14. ГУ «Республиканский центр народного творчества им. И. Кортуа»;

15. ГУ «Музей Боевой Славы им. В. Г. Ардзинба»;

16. ГУ «Республиканская юношеская библиотека для молодежи»;

17. ГУ «Государственная хоровая капелла Республики Абхазия»;

18. ГУ «Государственный камерный оркестр Республики Абхазия»;

19. ГУ «Детский хореографический ансамбль «Абаза»;

20. ГУ «Киностудия «Абхазфильм»;

21. ГУ «Дом детского творчества «Айнар»;

22. ГУ «Молодежный театр Республики Абхазия»;

23. ГУ «Центральный выставочный зал Союза художников Республики Абхазия» [2].

Министерство культуры и охраны историко-культурного наследия РА – основной координирующий орган работы учреждений культуры.

Задачей учреждений культуры является формирование гармоничного абхазского общества на основе единого культурного пространства страны, высокой духовности и конкурентоспособной культурной ментальности [3].

Одними из приоритетных направлений работы учреждений стало проведение мероприятий по возрождению, сохранению и развитию традиционной культуры. ГУ «Республиканский центр народного творчества им. И. Кортуа» организывает и проводит в год до 25 конкурсов и фе-

стивалей для популяризации народного творчества, такие, как: Республиканский конкурс исполнителей абхазской эстрадной песни «Молодые голоса», Республиканский фестиваль оркестров народных инструментов «Апхьарца», Открытый республиканский конкурс детско-юношеских хореографических ансамблей «Адзыхь» и т. д. Государственные ансамбли РА в течение года на основных городских площадках проводят показательные и отчетные концерты, которые пользуются большим успехом у зрителей.

Государственные театры ежегодно выпускают по 3–4 премьерных спектакля. Абхазский государственный драматический театр им. С. Я. Чанба, открытый после капитального ремонта в 2015 году, является основной театральной сценой г. Сухум. Репертуарные и премьерные спектакли, новогодние детские представления способствуют популяризации национальной драматургии [4].

Русский театр драмы им. Ф. А. Искандера, также открытый в 2015 году после капитального ремонта, играет заметную роль в создании условий для вовлечения населения в культурную жизнь. Помимо основной деятельности, театр является площадкой для мероприятий разной творческой направленности: концертов молодых оперных и эстрадных исполнителей, творческих вечеров, праздничных представлений и т. д.

Абхазский государственный музей, фонды которого насчитывают более 100 000 экспонатов, является главным музеем Абхазии. Ежегодно в музее проводится более 700 экскурсии как для жителей столицы, так и для туристов со всего мира. Посещение музея является обязательным для учащихся всех школ Абхазии. Музей организует и проводит научно-практические конференции, тематические выставки, семинары. Сотрудниками музея постоянно ведется работа по выявлению объектов нематериального культурного наследия. В ходе экспедиционной работы в селах и районах зафиксированы топонимические легенды, рассказы об обрядах календарного и семейного цикла, старинные песни, наигрыши, найдены образцы традиционного костюма, дополнены материалы о национальных игрушках для детей и т. д.

Помимо подведомственных мини-

стерству учреждений культуры в г. Сухум расположен Центральный выставочный зал Союза художников РА. Деятельность Зала направлена на популяризацию изобразительного искусства. Ежегодно здесь проходят 10–12 выставок: выставка произведений художников творческого объединения СХ РА (живопись, графика, скульптура, архитектура, ювелирное искусство, иконопись), персональные выставки членов СХ РА, выставки произведений живописи из фондов Национальной картинной галереи.

Анализ работы учебных заведений культуры г. Сухум позволяет говорить о росте интереса к ним со стороны молодежи. Училища культуры играют важную роль в формировании культурного пространства города. Ими проводится

культурно-просветительская работа, ведется системная работа по выявлению и поддержке одаренных детей и молодежи. Это программные фестивали и концерты, праздничные постановки и художественные выставки. Выпускники становятся студентами высших учебных заведений Абхазии и России [5].

Анализ итогов деятельности учреждений культуры г. Сухум позволяет говорить о тенденции развития, значительного роста числа культурно-массовых мероприятий, и, соответственно, их посещаемости населением. С ростом эффективности и качества оказываемых услуг в течение 2015–2017 гг. культурные мероприятия посетил каждый второй житель г. Сухум, если не каждый.

Литература:

1. Стратегия развития Республики Абхазия до 2025 года. – [Электронный ресурс] - Режим доступа: [www.presidentofabkhazia.org](http://www.presidentofabkhazia.org;); [www.km-ra.org](http://www.km-ra.org;); ru.abkhaziastrategic.org.
2. Концепция развития культуры Республики Абхазия до 2025 года// Официальный портал Кабинета Министров РА – [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://km-ra.org/index.php/ru/>
3. Закон Республики Абхазия О культуре Принят Народным Собранием Республики Абхазия 24 июля 2000 г.. – [Электронный ресурс] - Режим доступа: http://mkra.org/doc/zakony/?ELEMENT_ID=1585
4. Бутова Т.В., Панина О.В., Вардания Д.Д. Социально-экономическое развитие регионов в современных условиях (на примере Республики Абхазия). Сухум, 2016.
5. Закон о государственной молодежной политике в Республике Абхазия//Принят Народным Собранием – Парламентом Республики Абхазия 29 декабря 2010 года – [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://gkra-mp.ru/about/>

Literature:

1. Development strategy of the Republic of Abkhazia until 2025. – [Electronic resource] - access Mode: [www.presidentofabkhazia.org](http://www.presidentofabkhazia.org;); [www.km-ra.org](http://www.km-ra.org;); ru.abkhaziastrategic.org.
2. The concept of development of culture of the Republic of Abkhazia until 2025// Official portal of the Cabinet of Ministers of RA – [Electronic resource] - Mode of access: <http://km-ra.org/index.php/ru/>
3. The law of the Republic of Abkhazia About the culture Adopted by the National Assembly of the Republic of Abkhazia on 24 July 2000. – [Electronic resource] - Mode of access: http://mkra.org/doc/zakony/?ELEMENT_ID=1585
4. Butova T. V., Panina O. V., verdania D. Socio-economic development of regions in modern conditions (on the example of the Republic of Abkhazia). Sukhum, 2016.
5. The law on state youth policy in the Republic of Abkhazia//Passed by the National Assembly – the Parliament of the Republic of Abkhazia, 29 December 2010 [Electronic resource] - Mode of access: <http://gkra-mp.ru/about/>

ОСНОВНЫЕ ГЕОПОЛИТИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ И ВОЗМОЖНОСТИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕСПУБЛИКИ АБХАЗИЯ

THE MAIN GEOPOLITICAL CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR STRATEGIC DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF ABKHAZIA



Вардания Даур Даутович,
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»,

D. Vardanija,
Financial University under the Government
of the Russian Federation, Moscow, Russia

daurvardanija@rambler.ru



Джикирба Томас Рауфович,
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»

T. Dzhikirba,
Financial University under the Government
of the Russian Federation, Moscow, Russia

Dzhikirba.tomas@mail.ru

Аннотация: В статье рассматриваются основные геополитические вызовы и возможности стратегического развития Республики Абхазия.

Abstract: The article considers the main geopolitical challenges and opportunities for the strategic development of the Republic of Abkhazia.

Ключевые слова: Республика Абхазия, геополитика, вызовы современности, стратегия.

Keywords: Republic of Abkhazia, geopolitics, modern challenges, strategy.

Геополитический фактор определяет, в первую очередь, неопределенным политическим статусом республики, когда она признана как субъект международного права лишь небольшой группой государств.

В случае длительного массового непризнания республики (а это остается пока вероятным сценарием развития) реальная альтернатива – интеграция в российское социально-экономическое пространство. С другой стороны, не устранена полностью и вероятность повторных военных и околовоенных конфликтов. Открытым и геополитически крайне болезненным является вопрос репатриации грузинских беженцев.

В тоже время, в случае набора значительного потенциала признания возникает возможность формирования более геополитически многовекторной модели развития, открывающей перспективы реализации значительного числа проектов, как внутренних, так и международных.

Поэтому на данном этапе принципиально важно оценить те геополитические факторы, работая с которыми, республика может ускорить процесс своего признания или вхождения в международное сообщество де-факто. Речь в первую очередь идет о международно значимых факторах ЭГП республики..

Существенно значимым является ее выгодное военно-стратегическое положение по отношению к основным потенциальным коммуникациям НАТО в направлении Среднего Востока. В случае вхождения в эту организацию Грузии или хотя бы ее активного партнерского участия, подобная военно-стратегическая инфраструктура может быть сформирована в достаточно короткие сроки.

С абхазских баз все эти коммуникации достаточно уязвимы,

Не менее важно и то, что в этом случае расширяется морской фронт внеатлантических государств (Россия, Украина, Абхазия), что создает лучшие предпосылки для достижения военно-стратегического паритета в рассматриваемом геополитическом регионе.

С другой стороны, в случае прихода к власти в Грузии более прагматичных политических сил вполне возможно развитие более активных российско-грузинских связей, даже и без признания Абхазии. В этом случае несомненный интерес, проявит и Армения, так как это существенно облегчит ее связи с Россией. Тогда появится и реальная возможность реализации транзитных возможностей Абхазии, в том числе реализация идей Черноморского кольца в обоих вариантах.¹

В самих транзитных возможностях нет ничего невозможного учитывая, например опыт отношений Республика Молдова – Приднестровская Молдавская республика, когда такие коммуникации существуют, несмотря на отсутствие официального признания ПМР.

Не менее значимым геополитическим фактором является аква-территориальная составляющая республики. Проблема разграничения черноморского шельфа, особенно в связи с возможностью поиска и разработки углеводородных ресурсов. Примерно в том же направлении влияет на геополитическую ситуацию проблема использования рыбных ресурсов. Обе эти геополитические проблемы достаточно актуальны для Грузии и тех

¹ Бутова Т.В., Панина О.В., Вадания Д.Д. Социально-экономическое развитие регионов в современных условиях (на примере Республики Абхазия) Сухум, 2016.

глобальных (США, страны Евросоюза) и региональных (в первую очередь Турция) игроков, у которых могут быть интересы в этой области. Речь, прежде всего, идет о транснациональных нефтегазодобывающих корпорациях, зачастую реализующих свои геополитические интересы через соответствующие страны.

Означенные направления геополитики предполагают соответствующие направления политики и механизмы ее реализации.

Прежде всего, это значит, что восстановление и развитие инфраструктурного каркаса территории должно предполагать возможности ее использования не только для обеспечения внутривнутриреспубликанской связности, но и осуществления международных функций. Причем это должна быть инфраструктура априори ориентированная под многовариантное использование.

Речь в первую очередь идет об инженерно-эксплуатационных возможностях железной, автомобильной дороги и Сухумского аэропорта. Имеется несомненный потенциал и многофункциональных портово-промышленных комплексов.

Не менее важным является и то, что часто остается в тени – подготовка кадров, в достаточной мере универсальных специализаций, позволяющих через систему переподготовки быстро переспециализироваться на новые направления деятельности. При этом речь идет о всей «этажерке» – управленцы, специалисты высшей, средней и профессионально-технической специализации.

К геополитическим факторам относится современная геополитическая ситуация в регионе, абхазо-грузинские политические противоречия, пока не позволяющие использовать транзитные возможности республики для обеспечения связей между странами Черноморско-Кавказского региона.

В то же время, граница Абхазии со своим геополитическим союзником – Россией проходит почти на все своем протяжении через трудно проходимые, непригодные для проживания (ввиду неблагоприятных климатических и ландшафтных условий) и потому геополитически не освоенные районы Главного Кавказского хребта. В этой ситуации проектирование транскавказских транс-

портных коридоров (через северную границу с РФ), повышающих коммуникационную безопасность, имеет не только экономическое и гуманитарное, но и геополитическое значение для Абхазии.²

Сама специализация и развитие отраслей экономики Абхазии также во многом зависит от глобальной и региональной геополитической ситуации. Снижение конфликтных рисков повышает международную значимость курортно-рекреационных (включая курортно-лечебные ресурсы, гидроминеральные ресурсы, что выгодно отличает ее от многих рекреационно ориентированных стран) и транспортно-коммуникационных ресурсов республики. Рост напряженности, напротив, блокирует потенциал их развития.

Аналитический этап работы показал, что геополитический статус Абхазии имеет много точек пересечения с ее экономико-географическим положением, который может рассматриваться на макро-, мезо- и микроуровне

Положение Абхазии на макроуровне – в Черноморско-Кавказском регионе можно охарактеризовать как достаточно выгодное, так как выход к морю, наличие нескольких портов и вдольбереговой транспортно-коммуникационной инфраструктуры обеспечивает связь, как с прибрежными государствами Черноморского региона, так и выход на мировые рынки. Вдольбереговой коммуникационный коридор обеспечивает связь с Россией и, через нее, с Евразийским пространством. Потенциально, южное плечо коридора, при условии нормализации отношений с Грузией обеспечит прямой выход в Южно-Кавказский регион, на Ближний и Средний Восток. Альтернативный проект (восстановление Военно-Сухумской дороги) может частично компенсировать временное отсутствие южного продолжения транспортно-коммуникационного геополитического региона. В перспективе возможно создание и транскавказского коридора, что обеспечит для юга России дублирующий выход к черноморскому побережью через Абхазию.

Необходимо также учитывать и особенности географического положения рес-

² Бутова Т.В. Анализ развития Северо-кавказского федерального округа // Муниципальная академия. 2016. № 3. С. 61-70.

публики по отношению к основным конкурентным рынкам. Подавляющая часть стран Черноморско-Кавказского региона имеет идентичный с Абхазией набор специализаций: субтропическое плодородство, виноградарско-винодельческий и курортно-рекреационный кластер. При этом Абхазию можно отнести к северному сегменту территории концентрации этих специализаций и, следовательно, при прочих равных условиях, объективно будет иметь относительно более высокие издержки и относительно меньший поток доходов (в группе суверенных территорий Черноморско-Кавказского региона, но особенно – относительно стран Ближнего и Среднего Востока, то есть на межрегиональном рынке – Абхазия самая северная территория субтропической, виноградно-винодельческой и курортно-рекреационной специализации).

Ситуация может быть существенно скорректирована в случае вхождения Абхазии в единое таможенное пространство (Таможенный союз).

В СССР Абхазия (наряду с Аджарией и Ленкоранским районом Азербайджана), была уникальной территорией субтропического земледелия, а также особой, уникальной, южно-курортной и южно-винодельческой территорией, с известными брендами и высоким имиджем.

Положение Абхазии на мезоуровне отличает наличие трех контрастных векторов взаимодействия:

- северный и северо-западный вектор, в направлении России, является в настоящее время основным выходом в мировое экономическое и политическое пространство и является примером геополитической «границы-контакта». Он может в перспективе быть усилен строительством автодорог в направлении на Красную Поляну (Краснодарский край) и Теберду (Карачаево-Черкесия). Однако следует учитывать, что обе дороги проходят через труднодоступную горную местность, а их строительство связано с большими финансовыми затратами и высокими рисками воздействия неблагоприятных и опасных природных явлений в период эксплуатации. Здесь же сосредоточены основные природоохранные объекты Абхазии и России;

- юго-восточный и восточный век-

тора сегодня представляют собой официально фактически заблокированные направления и могут рассматриваться как пример проявления геополитической «барьерной» функции границы. Тем не менее, ряд перспективных проектов (Черноморское автодорожное кольцо и др.) в будущем могут изменить этот геополитический пространственный вектор с крайне невыгодного на вполне благоприятный;

- юго-западный и западный вектора – это свободный выход в бассейн Черного моря, а через проливы и сухопутную транспортно-коммуникационную инфраструктуру Причерноморских стран на мировые рынки. В перспективе, при подключении Абхазии к международному проекту строительства паромных переправ (в рамках экономического сотрудничества со странами ОЧЭС) возникает дополнительный вектор внешних связей, резко улучшающий геополитическое положение Абхазии.

Положение Абхазии на микроуровне определяется конкретным прилеганием ее границ.³ На северо-западе, вдоль побережья Черного моря имеется трансграничный коммуникационный коридор, обеспечивающий связь с регионом Сочи и Краснодарским краем России. На всем остальном протяжении российско-абхазская граница проходит по водораздельному Главному Кавказскому хребту, являющемуся с позиций внешних связей природно-географическим барьером.

Большая часть абхазо-грузинской границы также проходит по природным рубежам – Кодорскому, Ходжальскому, Бохурстоусскому, Ойсирскому хребтам и реке Ингур. Лишь в прибрежной зоне имеется мостовой переход, через р. Ингур, позволяющий обеспечивать гуманитарные контакты. Потенциально, возможно восстановление, как автомобильного, так и железнодорожного сообщения в направлении Грузии как элемента Черноморского транспортного кольца. Важным коммуникационным элементом

³ Бутова Т.В., Мурар В.И. Особенности и проблемы развития приграничных регионов// В сборнике: ПРОБЛЕМЫ И ДОСТИЖЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ НАУКИ Материалы Международной научно-практической конференции: в 2-х частях. Редколлегия: Искужин Т.С. (отв. редактор), Акчуриин Б.Г., Идельбаев М.Х., Кабакович Г.А., Зайнуллина Г.Ш., Юсупова Р.Р., Нигматуллин О.Б. (отв. секретарь). 2014. С. 22-25.

совместного с грузинской стороной использования является Ингур-ГЭС (совместная эксплуатация комплексного приграничного гидроэнергетического объекта, осуществление производственных связей), что создает предпосылки для реализации подобных проектов и в будущем без политического урегулирования отношений с Грузией на принципах общей заинтересованности.

Черноморское побережье Абхазии в настоящее время является также зоной слабого приграничного взаимодействия. Это связано с неопределенностью статуса территориальных вод и экономической зоны на шельфе. Высокий износ основных фондов большинства портовых сооружений препятствует использованию потенциальных возможностей приграничной торговли и гуманитарных связей для Абхазии. Однако главный фактор здесь – политико-правовые препятствия, связанные с отсутствием широкого международного признания Абхазии.

Геополитические коридоры вхождения Абхазии в мировое сообщество. Наиболее перспективным направлением геополитических прорывов для Абхазии, как части Черноморско-Кавказского геополитического региона является постепенная и последовательная интеграция республики в организационные структуры организации Черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС).

Черноморский регион⁴ в рамках большинства геополитических классификаций – это собственно Черное море, семь прибрежных государств (Абхазия, Болгария, Грузия, Россия, Румыния, Турция, Украина) и еще ряд стран, считающих себя причерноморскими (Азербайджан, Албания, Армения, Греция, Молдова,).

В начале 2010 г. была образована негосударственная некоммерческая организация «Региональная общественная организация содействия интеграции и устойчивому развитию Черноморского региона». Ее цель – взаимная интеграция стран Черноморского бассейна в социальной, экономической и экологической сферах для продвижения инициатив устойчивого развития, а также создание и укрепление экономических и социальных связей с заинтересованными субъек-

тами – «нерезидентами» Черноморского побережья. Возникновение данной организации, возможно, создает еще один геополитический коридор вхождения Абхазии в мировое сообщество.

Участие в международных проектах. Как утверждают эксперты, сегодня подавляющее большинство (97%) мировых торговых связей осуществляется морским путем. В операциях с транзитными грузами на морском транспорте перспективны паромные железнодорожные перевозки. При определенных условиях Абхазия может подключиться к этим потокам, обеспечивая разгрузку железной дороги Краснодар – Сочи за счет альтернативного направления Сухум – Сочи.

Среди проектов развития транспортно-коммуникационной инфраструктуры, имеющих особое значение для Абхазии, выделяются два проекта с тождественными названиями – «Черноморское кольцо» (ЧК).

Первое ЧК связано с предложением России своим ближайшим соседям создать «Черноморское кольцо», которое соединит паромным сообщением порты Болгарии, России, Украины, Турции и Грузии (для Армении). На реализацию этого проекта отводится семь лет, а грузопоток на данном направлении должен возрасти в разы. Однако для реализации проекта необходимо решить целый ряд вопросов. Вполне реально в перспективе подключение к этому проекту Сухума. Одним из основных препятствий к созданию «Черноморского кольца» может стать поиск компромисса всех участвующих в проекте государств

Другой не менее амбициозный проект – создание кольцевой автомагистрали вокруг Черного моря длиной более 7 тыс. км. Считается, что это один из наиболее перспективных проектов, осуществляемых в рамках Организации черноморского экономического сотрудничества (ОЧЭС). «Меморандум о взаимопонимании, направленный на скоординированное развитие кольцевой автомагистрали вокруг Черного моря», был подписан в 2007 г. Планируется, что кроме 6 причерноморских государств в проекте будут задействованы Азербайджан, Албания, Армения, Греция, Молдова и Сербия. Очевидно, что полномасштабная реализация этого проекта невозможна без

⁴ Черноморский регион – составная часть геополитического Черноморско-Кавказского региона

Абхазии, через территорию которой эта дорога должна по необходимости проходить.

Из изложенного выше следует, что перспективы развития республики во многом будут зависеть от геополитического фактора, в первую очередь от признания политической независимости Абхазии..

С другой стороны, у республики есть альтернативные варианты вхождения в мировое сообщество и взаимодействия с другими странами, которые надо максимально учесть при разработке Концепции развития республики. Среди них – использование международных организаций Черноморского региона, участие в реализации международных проектов, восстановление транзитного положения республики на южной транскавказской магистрали.

Большое значение для экономики Абхазии будет иметь снятие таможенных барьеров в связи с подписанием с РФ Межправительственного соглашения о режиме торговли товарами.

В случае вхождения Абхазии в единое таможенное пространство может быть существенно скорректирована достаточно непростая для Абхазии ситуация на межрегиональном рынке продукции однотипных хозяйственных специализаций (субтропической, виноградно-винодельческой и курортно-рекреационной).

Долгосрочная стратегия государства должна содержать определение особой философской категории – миссии государства, его предназначение в глобальном масштабе, в первую очередь – среди окружающих стран Черноморского бассейна.

И в данной работе определена его миссия, как территория экологического благополучия, экологического заповедника всего Черноморско-Кавказского региона, что позволяет добиваться в международном сообществе признания Абхазии как экологически чистого государства – территории с экологически чистой природной средой, экологически чистым производством, экологически чистой продукцией.

Эта стратегическая позиция является фундаментальной, и определяет главную стратегическую линию построения как Концепции, так и всей Новой Модели социально-экономического и про-

странственного развития республики.

Проектом предлагается открытая, экспортно-ориентированная многофункциональная Модель развития, с диверсификацией экономики, экспорта и услуг, с максимальным использованием конкурентных преимуществ территории, в целях обеспечения высоких темпов экономического роста и создания высокопроизводительных рабочих мест, высоких доходов бизнеса, населения и бюджетов территорий.

Экспортная ориентация и диверсифицированная структура экономики объективно необходимы для Абхазии, так как только таким способом можно получить сбалансированное развитие внутреннего рынка и внешнеэкономической деятельности, получить надежный источник саморазвития. Моноспециализация экономики усиливает экономические риски и уменьшает факторы инвестиционной привлекательности территории и, в конечном итоге, приводит к потере рынков и к застою экономики.

Идея создания и развития диверсифицированной национальной экономики Абхазии обусловлена наличием на ее территории необходимых благоприятных условий и предпосылок, которые могут быть долгосрочными конкурентными преимуществами для развития диверсифицированного бизнеса разного уровня.

Наличие высоко ценных рекреационных и туристских ресурсов, богатой гидроминеральной базы – для развития туристического и курортного бизнеса, наличие благоприятных агроклиматических условий – для развития субтропического земледелия и агробизнеса, наличие требуемых почв, климатических условий, вековых традиций и трудовых навыков в виноградарстве и виноделии – для развития винодельческого бизнеса, наличие богатой минерально-сырьевой базы – для развития бизнеса в производстве строительных материалов, добыче . угля. и т. д.

В целях использования благоприятных условий и предпосылок как конкурентных преимуществ экономики республики, необходима продуманная страновая маркетинговая политика и брендинг абхазской продукции и услуг на глобальном рынке.

Наряду с развитием диверсифицированной национальной экономики, Кон-

цепция предлагает набор хозяйственных специализаций или стратегических направлений развития, а также выбор государственных стратегических приоритетов, определяющих вектор приоритетных направлений ограниченных инвестиций и трудовых ресурсов.

В долгосрочной перспективе Республика Абхазия позиционирует себя как демократическое, правовое государство, с развитой национальной экономикой рыночного типа, занимающее устойчивые ниши российского странового и региональных российских рынков, других страновых рынков на постсоветском пространстве, причерноморских государств, и с рациональной территориальной организацией производительных сил.

Необходимым условием является накопленный потенциал признания.

В «Новой» Модели большое и приоритетное место отводится вопросам сохранения и охраны природной среды Абхазии, оздоровлению экологии, рациональному природопользованию как гаранта для получения статуса экологически чистого государства.

В проектный период увеличивается граница и расширяются природоохранные территории, с ограниченным хозяйственным использованием и щадящим природопользованием.

В условиях ограниченных территориальных ресурсов большое значение имеет планируемое восстановление нарушенных земель, возвращение земель в хозяйственный оборот, модернизация интенсивно освоенных территорий, а также рациональное использование территории, в соответствии с функциональным назначением.

«Новая» Модель предлагает поляризованное развитие территории, в сочетании с формированием многофункциональных полюсов роста, многовекторностью развития и с повышением разнообразия пространственной и функциональной структуры республики.

В соответствии с Моделью развития на территории республики в проектный период формируются многофункциональные узлы развития – опорные полюса и точки роста территории, складываются высокотехнологичные формы организации территории (особые экономические зоны, зона свободной торговли, технопар-

ки, логистические центры), активное хозяйственное освоение получает морская акватория (в пределах территориальных вод Абхазии).

Модель развития предлагает приоритетные территории для развития – зоны опережающего развития, прежде всего Восточную зону, территории высокой инвестиционной активности. Намечаются крупные объекты нового капитального строительства, рассматриваются амбициозные для республики международные проекты, в том числе формирующие новую парадигму развития республики.

В целях расширения потенциала внешних связей как равноценного источника развития предлагается многовекторное направление развития, рассматривается также как средство выхода из вынужденного изоляционизма.

В течение проектного периода на территории Абхазии складывается новая парадигма развития республики:

как экологически чистое государство, с достижением международного статуса;

как открытая национальная экономика, с благоприятным инвестиционным климатом, с развитой рыночной средой, с расширением внутреннего рынка, в том числе рынка труда, с максимально возможным использованием потенциала внешних связей;

как диверсифицированная экономика, устойчивой перед проявлениями мировых кризисов, с рациональной структурой внешнеторгового баланса;

как пространственно развитая экономика, с поляризованным развитием, возрожденным сельским расселением и сформированной рекреационной агломерацией, восстановленной численностью населения до уровня, необходимого для устойчивого развития;

как социально благополучное государство, с допустимым в рыночной среде уровнем безработицы, отсутствием бедности, развитой системой социально-культурного обслуживания и доступностью в получении социальных услуг.

Стратегические направления и стратегические приоритеты

С позиций долгосрочных конкурентных преимуществ, с учетом региональных особенностей экономики и геополити-

ческого фактора, а также возможности участия в международном разделении труда как суверенного государства, предлагаются стратегические направления (набор хозяйственных специализаций) и государственные стратегические приоритеты, которые должны лечь в основу государственной экономической политики на проектируемый период.

Главным стратегическим направлением формирования и развития национальной экономики Абхазии предлагается развитие туристско-рекреационной деятельности, с рыночным использованием уникальных рекреационных ресурсов республики, при сохранении высоко ценной природной среды Абхазии.

Туризм как государственный приоритет должен обеспечить высокие доходы бюджета, занятость населения, высокую долю в экспортной выручке и в структуре произведенного ВВП (см. Приложение «Структура ВВП стран мира»). Туризм должен стать одним из основных источников дохода государства.

Туристический продукт Абхазии должен стать конкурентоспособным и занять устойчивые ниши на международном рынке курортных и туристических услуг, получить заметное место в глобальном экономическом пространстве.

Вместе с тем на территории Абхазии есть необходимые условия для развития элитного, высокодоходного туризма и отдыха, премиум-класса..

Возрождение и развитие курорто-оздоровительной и туристско-рекреационной деятельности рассматривается как локомотив развития национальной экономики.

Концепцией намечается развитие полноценного курортного и туристско-рекреационного кластера, с использованием уникальной связки «море-горы», с учетом международной специализации рекреационных услуг, с преимущественной ориентацией в ближайшей перспективе на российский экскурсионный туристический рынок и рынок санаторно-оздоровительных услуг. При этом полагается приоритетное развитие курортного ядра кластера и совершенствование организации экскурсионного туризма, с тем, чтобы большая часть дохода от этого массового вида туризма оставалась на территории республики.

В территориальной организации предусматривается поляризованное развитие рекреационных территорий, с усилением рекреационных функций Восточной зоны.

В Концепции прогнозируются параметры возможных туристических потоков.

Так, годовой туристический поток может составить при максимальном использовании рекреационных ресурсов до 2,5 млн.чел, а при экологически допустимых границах, развитии массового туризма и уровня сервиса эконом-класса – до 1,5 млн. чел. В условиях повышенного уровня сервиса – до 0,8 млн.чел, для VIP-туризма – до 80 тыс. чел.-

Учитывая острую конкуренцию на мировом рынке туристических услуг, рассматривается возможность широкой диверсификации рекреационных услуг и паломничества в святые места, а также развитие различных форм высококлассного «дорогого» отдыха.

Концепция рассматривает необходимость формирования новой рекреационной среды, с новыми функциями и новой материальной базой.

В Концепции намечается восстановление старых, традиционных туристических маршрутов (в том числе знаменитого 43 союзного, из Карачаево-Черкессии, через Северный и Южный Приюты, Клухорский перевал по Военно-Сухумской дороге), и составление новых туристических маршрутов, в том числе для одно-двухдневных туристов.

Намечаемые в Концепции направления развития АПК, транспортной и инженерной инфраструктуры, медийно-выставочной деятельности учитывают потребности развивающейся туристско-рекреационной сферы (в продуктах питания, в удобной транспортном доступности и обслуживании, в уровне инженерного обустройства рекреационных территорий, информационного обслуживания).

Обязательным условием полноценного развития туристско-рекреационного кластера Концепцией предусматривается необходимость реставрации памятников древней истории, культуры, религии. В связи с этим должно развиваться реставрационное дело, подготовка соответствующих кадров, привлечение иностранных специалистов.

Учитывая рост туристического потока, повышение уровня обслуживания рекреантов, и необходимого увеличения обслуживаемого контингента, с другой стороны – острый дефицит местных кадров, рассматривается, как вариант, использование и российского рынка труда, в целях привлечения обслуживаемого контингента.

Вместе с тем, необходимо использовать опыт других стран по привлечению населения из мировой диаспоры и целенаправленной подготовки кадров для всех уровней рекреационной деятельности.

Главная стратегическая позиция развития туристско-рекреационного кластера – это максимально диверсифицированный курортно-рекреационный комплекс в рамках единой системы Большой Сочи-Абхазия, Курорты Северного Кавказа – Абхазия, страны СНГ – Абхазия, страны ОЧЭС-Абхазия – в ближайшей и среднесрочной перспективе,

Концепция полагает, что Абхазская рекреационная система формируется как открытая система, как часть рекреационной системы более высокого, межрегионального уровня, с возможностью ее интеграции в рекреационную систему Черноморско-Кавказского региона, в рекреационную систему Российской Федерации (как в Сочинском, так и в Северо-Кавказском направлении).

Выход на мировой рынок туристических услуг рассматривается как один из путей к признанию Абхазии мировым сообществом.

Вторым стратегическим направлением и государственным стратегическим приоритетом формирования и развития национальной экономики Абхазии рассматривается развитие сельского хозяйства и объектов агропромышленного комплекса, ориентированного на обеспечение населения и рекреантов экологически чистыми продуктами питания, а также на обеспечение экспорта.

Сельское хозяйство – исторически традиционная отрасль экономики Абхазии, жизнеспособная и жизнеобеспечивающая отрасль, как на этапе выживания, так и на этапе восстановления республики.

В Модели развития сельскохозяйственного производства решает три стратегические задачи – продовольственной

безопасности (импортозамещения) и обеспечения продуктами питания собственного населения, обеспечения продуктами питания большого числа рекреантов, обеспечения потребностей экспорта.

С позиций решения этих задач в Концепции намечается формирование зональной специализации сельского хозяйства – на территории Западной, преимущественно курортно-рекреационной зоны, планируется развитие сельского хозяйства, с ведущей ролью овощеводства, плодоводства, виноградарства, молочного животноводства, птицеводства, рыбководства, пчеловодства. В Восточной зоне, преимущественно аграрной, планируется развитие многоотраслевого сельского хозяйства, при ведущей роли зернового хозяйства, цитрусовых, эфиромасличных, орехоплодных культур, чая и др.

При этом используется микрозонирование, с научным обоснованием размещения сельскохозяйственных культур, в соответствии с конкретными биоусловиями земельных участков.

С позиций экспортных возможностей сельскохозяйственного производства, в Концепции отмечается и рекомендуется следующее.

Учитывая высокие барьеры выхода на современный межрегиональный рынок и специфику сельскохозяйственного производства республики (идентичность набора специализаций с более южными странами, мелкотоварность, низкие стартовые условия развития рыночных отношений, ограниченность в объемах производства и др.), найти и занять свои ниши в условиях уже сложившегося продовольственного рынка, – для республики крайне сложно.

В этих условиях нужен очень высокий бренд для сельскохозяйственной продукции и продукции ее переработки, и в Концепции предлагается, что он должен быть связан с миссией Абхазии как экологически чистого государства, с чистой природной средой, чистым производством и чистой продукцией, что отвечает современным требованиям спроса Западного общества на экологически чистую продовольственную продукцию..

Концепцией намечается формирование и развитие максимально расширенного агропромышленного кластера,

базирующегося на возрождении и развитии субтропического земледелия, плодоводства, виноградарства и виноделия (абхазские сорта винограда), овощеводства (в т.ч. тепличного), а также традиционного животноводства, включая горное пчеловодство, козоводство, а также рыбководство.

Перспективным следует считать выращивание киви, фундука, хурмы.

В составе кластера проектируется формирование и развитие собственной переработки уникальных видов сельскохозяйственной продукции: цитрусовых, эфиромасличных, чая (как фиточайной и сувенирной продукции), табака (как сувенирной продукции), овощей и фруктов.

В Концепции намечается развитие агрологистики, тепличного хозяйства, перерабатывающей и пищевой промышленности.

Основной организационной формой в современном сельском хозяйстве является мелкотоварное производство – личное подсобное хозяйство и фермерские хозяйства. Крупного товаропроизводителя на абхазской земле нет

В целях решения стоящих перед сельским хозяйством стратегических задач Концепцией рассматривается необходимость развития многоукладного сельского хозяйства, с укреплением сельскохозяйственных организаций.

В непосредственной связи с развитием агропромышленного кластера находятся проблемы возрождения абхазского села и сельского расселения, – основы устойчивости абхазского государства.

В составе АПК должны получить развитие объекты по материально-техническому обслуживанию, агрологистика, научное обслуживание, развитие мелиорации, решаться вопросы подготовки кадров

Главная стратегическая позиция в развитии АПК Абхазии – сочетание эксклюзивных направлений специализации с массовым производством продукции для населения и курортно-рекреационного комплекса, в т.ч. и России.

В Концепции высказывается также позиция, что сельское хозяйство может быть главной отраслью специализации хозяйственного комплекса республики только в отдельные, наиболее сложные, периоды развития, выполняя в основном

социальные функции. Оно в одиночку не может «вытянуть» экономику республики на передовые позиции, и нужен тандем, связка с другими отраслями экономики. Следует заметить, при этом, что сельское хозяйство это высокзатратная отрасль хозяйства, и в большинстве стран – субсидируемая государством.

В Модели развития предусматривается такая связка – «Туризм – сельское хозяйство», как абсолютный государственный стратегический приоритет, формирующий новую парадигму развития Абхазии.

На долгосрочный исторический период Концепцией предлагается третий государственный стратегический приоритет – восстановление и развитие транспортной системы республики как части межрегиональной южной транспортной системы, с выходом в международные транспортные коридоры Север-Юг, Восток-Запад, с восстановлением транзитного положения и международного транспортного транзита Абхазии.

Выше, в разделе «Влияние геополитического фактора на формирование Концепции стратегического развития РА» было показано, что восстановление Транскавказской магистрали, строительство Черноморского кольца возможно и в условиях непризнания суверенитета Абхазии, но в рамках экономических интересов стран – участников ОЧЭС.

Восстановление и развитие транспортной системы республики потребует технической и технологической модернизации магистральных автомобильных дорог (Военно-Сухумской и Рицинской, получающие геостратегическое значение), морских портов и портового хозяйства, Сухумского и Гудаутского аэропортов.

Концепцией предлагается строительство скоростной автомобильной дороги-дублера, в рамках строительства международного автомобильного кольца.

В дальней перспективе, в связи с расширением пляжной полосы, возможно встанет вопрос о переносе железной дороги вглубь территории.

Свой международный статус восстанавливает Гудаутский (Бамбора) аэропорт.

Город Сухум становится морским портом международного значения, крупнейшим портом ЧКР.

Как крупный морской порт развивается г. Очамчыра. Строится новый морской порт в районе Бабушара, с Мариной, стоянкой яхт.

Создаются транспортно-логистические центры.

Развитие транзитных транспортных функций, усиливающих потенциал внешних связей государства, также можно считать одним из путей признания политического статуса Абхазии.

Необходимо подчеркнуть, что предлагаемая «Модель развития» – многофункциональна, и места государственных стратегических приоритетов выстраиваются в зависимости от складывающейся для республики геополитической и социально-экономической ситуации.

Важнейшим стратегическим направлением в Концепции определена строительная деятельность, формирование и развитие строительного кластера, на базе развития промышленности строительных материалов и строительных мощностей.

Следует отметить, что абхазские кадры и строительные материалы были задействованы на объектах Сочинской Олимпиады, возможно в последующие годы свободные строительные мощности Сочинской Олимпиады будут использованы на строительных площадках Абхазии.

Современная строительная база республики маломощна, распылена по многочисленным малым предприятиям, со слабой технической, проектной и кадровой базой.

Формирующийся строительный кластер должен включать территории размещения инвестиционных проектов, инвестиционных площадок, зоны концентрации инвестиционных ресурсов и сосредоточенного строительства.

Главная стратегическая позиция развития строительного кластера – строительный комплекс надо создавать с расчетом на несколько десятилетий строительных работ, с ориентацией на широкий спектр возможных строительных решений.

Учитывая исключительно-благоприятные природно-климатические и транспортно-географические условия, Концепцией предлагается формирование нового типа кластеров – медийно-выставочного, с созданием площадок и выставочных площадей для организации

биеналле, аукционов, кинофестивалей, а также для организации киноиндустрии.

Этот кластер должен стать сильным мотивирующим фактором привлечения на территорию республики туристских потоков. Здесь следует отметить, что еще в советский период вопрос создания в Абхазии мощностей киноиндустрии неоднократно поднимался, но так и не нашел своего решения.

Возможное решение этого вопроса предложено в рамках СТП РА, как минимум с точки зрения зонирования для этого необходимой территории.

Согласно Концепции, формирование многоотраслевой национальной экономики предполагает сохранение и развитие промышленного производства.

Промышленность остается важным стратегическим направлением развития республики, но не является государственным стратегическим приоритетом (за исключением пищевой отрасли, вошедшей в агропромышленный кластер и промышленности строительных материалов, вошедший в строительный кластер).

Как показывает мировой опыт, промышленность является базовой отраслью реального сектора экономики, вносит существенный вклад а рост ВВП, реально обеспечивает занятость населения, обеспечивает доходы населения, бизнеса, бюджета.

В Концепции намечается формирование локальных кластеров промышленного типа на базе как традиционных, так и новых отраслей и производств.

Обязательным условием является соблюдение установленных режимов природопользования, применение экологически совершенных технологий.

Концепцией предусматривается на основе богатых лесосырьевых ресурсов республики формирование и развитие локальных кластеров лесопромышленного типа, на основе лесозаготовок, производства пиломатериалов (при наиболее эффективном использовании ценных твердолиственных пород), а также лесовосстановительной деятельности,

При этом предусматривается взвешенный и строго обоснованный подход при формировании данного кластера, учитывая законодательное разрешение точечной выборочной вырубке леса до 50,0 тыс. куб м в год.

В соответствии с Концепцией, хозяйственный комплекс республики будет дополнен научным комплексом, на базе действующих, восстанавливаемых и развивающихся учреждений науки и научного обслуживания, соответствующих хозяйственной специализации региона, а также уникальных научных исследований на базе Научно-исследовательского института экспериментальной патологии и терапии.

В самые тяжелые для страны годы были сохранены научные направления, научные школы и научно-исследовательская деятельность, получили развитие исследования по охране окружающей среды и экологии.

В последние десятилетия в развитых странах четко выражена тенденция создания современных технопарков в регионах высокой туристской привлекательности (коллайдер в Швейцарии и др.), что обусловлено прекрасным климатом и великолепным сервисным обеспечением для творческих коллективов, научных элит крупнейших корпораций мира.

Кроме того, технопарк является важнейшим источником дохода не уступающему туризму.

Формирование научно-технологических парков на территории Абхазии может стать одной из важных стратегических задач Абхазии. В Концепции намечается создание подобной структуры (Агудзера).

Развитие Абхазии тесно связано с проведением зимних российских Олимпийских игр 2014 г. – как с подготовкой и проведением, так и с последующим использованием объектов спортивной инфраструктуры. Обеспечение Олимпийского комплекса продуктами питания, минеральными и столовыми водами, использование территории республики для размещения гостей, создания Центра МЧС РФ и др. является важнейшим направлением развития экономики Абхазии на ближайшую и среднесрочную перспективу.

Особое значение для республики имеет военно-оборонная, пограничная и таможенная деятельность, обеспечение безопасности страны и населения.

В Концепции нашли отражения вопросы использования территории размещения военной инфраструктуры.

В Концепции первостепенная роль отводится снятию инфраструктурных ограничений, в первую очередь транспортных и инженерных.

Стратегические направления и проблемы развития транспортной инфраструктуры отражены в Концепции формирования и развития транспортной системы Республики Абхазия.

В Концепции направления развития инженерной инфраструктуры намечены с позиций создания полноценного туристско-рекреационного комплекса, с позиций благоприятной среды обитания и включают капитальный ремонт и реконструкцию, а также новое строительство объектов инженерных систем водоснабжения, канализации, электро-снабжения, санитарной очистки территории.

Предлагаются пути решения проблемы газоснабжения, которого Республика лишилась.

В Концепции разработана основа демографической политики Республики с позиции роста численности населения и абхазского этноса.

Сохранение и рост численности населения, коренное улучшение демографической ситуации, государственное регулирование миграционных процессов – обязательное и необходимое условие для развития национальной экономики.

Концепция социально-экономического развития включает решение проблем развития отраслей социальной инфраструктуры – образования, здравоохранения, культуры, спорта (в той их части, которая гарантируется государством).

Концепция ставит вопрос об улучшении системы социально-культурного обслуживания населения, повышая уровень и качество обслуживания, расширяя состав услуг, реконструируя материально-техническую базу социальной сферы. При этом предусматривается возможность получения необходимых услуг на территории Российской Федерации (на условиях договорных отношений на федеральном и региональном уровне РФ)

Концепция предусматривает необходимость разработки государственной политики в области развития системы социально-культурного обслуживания, основанной на совершенствовании существующей ступенчатой системы и до-

полнение ее специализированными центрами обслуживания,

Главной стратегической позицией развития социально сферы является обеспечение потребности населения в услугах социальной сферы, исходя из разработанных стандартов и бюджетной обеспеченности, повышая долю этих затрат в ВВП республики.

Концепция предусматривает необходимость использования положительного международного опыта и учета ошибок реформирования современной российской системы социально-культурного обслуживания населения.

В целях реализации намеченных стратегических направлений ит государственных стратегических приоритетов формирования и развития национальной экономики Республики Абхазия, важнейшей стратегической задачей является улучшение инвестиционного климата, привлечение стратегических инвесторов, рост объема накопленных инвестиций.

Концепцией предусматривается совершенствование законодательства, снятие административных ограничений, расширение преференций для инвестора..

Перед руководством Абхазии встает важнейшая задача по созданию высоко-го имиджа республики, соответствующе-

го ее истории, культуре, позитивным процессам экономического и социального возрождения.

Разработка Концепции социально-экономического развития Республики предполагает необходимость определения этапов реализации, с постановкой целей и задач, выбора приоритетов. Кроме того, предполагает необходимость разработки механизмов реализации, определение выходных количественных макроэкономических параметров социально-экономического развития страны.

Стратегические приоритеты социально-экономического развития Республики Абхазия получают градостроительное обеспечение в Схеме территориального планирования РА. Более того, в Схеме есть ключевые карты-схемы: Градостроительное функциональное зонирование, Планировочная структура, Проектный план, где решаются главные вопросы территориального планирования – функциональное назначение и использование территории, с выделением резервных территорий для осуществления градостроительной, хозяйственной и туристско-рекреационной деятельности, с выделением зон и земельных участков для размещения объектов капитального строительства международного и странового значения.

Литература:

1. Бутова Т.В. Анализ развития Северо-кавказского федерального округа // Муниципальная академия. 2016. № 3. С. 61-70.
2. Бутова Т.В., Панина О.В., Вардания Д.Д. Социально-экономическое развитие регионов в современных условиях (на примере Республики Абхазия) Сухум, 2016.
3. Бутова Т.В., Мурар В.И. Особенности и проблемы развития приграничных регионов // В сборнике: ПРОБЛЕМЫ И ДОСТИЖЕНИЯ СОВРЕМЕННОЙ НАУКИ Материалы Международной научно-практической конференции: в 2-х частях. Редакция: Искужин Т.С. (отв. редактор), Акчурин Б.Г., Идельбаев М.Х., Кабакович Г.А., Зайнуллина Г.Ш., Юсупова Р.Р., Нигматуллин О.Б. (отв. секретарь). 2014. С. 22-25.
4. Черноморский регион – составная часть геополитического Черноморско-Кавказского региона.

Literature:

1. Butova TV Analysis of the development of the North-Caucasian Federal District // Municipal Academy. 2016. № 3. P. 61-70.
2. Butova TV, Panina OV, Vardania DD Socio-economic development of regions in modern conditions (on the example of the Republic of Abkhazia) Sukhum, 2016.
3. Butova TV, Murar V.I. Features and problems of the development of border regions // In the collection: PROBLEMS AND ACHIEVEMENTS OF CONTEMPORARY SCIENCE Materials of the International Scientific and Practical Conference: in 2 parts. Editorial Board: Iskuzhin T.S. (Responsible editor), Akchurin BG, Idelbaev MH, Kabakovich GA, Zainullina G.Sh., Yusupova RR, Nigmatullin OB (Responsible secretary). 2014. P. 22-25.
4. The Black Sea region is an integral part of the geopolitical Black Sea-Caucasus region.

РАЦИОНАЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ПОВЕДЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ

RATIONAL ECONOMIC BEHAVIOR IN THE CONDITIONS OF INNOVATIVE DEVELOPMENT



Анатолий Сергеевич Труба,
доктор экономических наук, профессор
МичГАУ

Anatoly Sergeevich Truba,
doctor of economic Sciences, Professor of
the Michurinsk state agrarian University

truby.anatoly@yandex.ru



Мария Алексеевна Таровых,
бакалавр ФГБОУ ВО «Российского
государственного социального
университета»

Maria Alekseevna Tarovykh,
bachelor of the faculty of state and
municipal management of the "Russian
state social University"

mariatarovykh@yandex.ru

Аннотация: Обобщены тенденции результатов экономического поведения субъектов хозяйственной деятельности АПК. Сделан прогноз результатов экономического поведения субъектов хозяйственной деятельности. Проведен анализ технологической обеспеченности субъектов экономического поведения сельского хозяйства.

Abstract: The presentation of trends of the results of economic behavior of subjects of economic activities APK. The forecast results of economic behavior of economic entities. The analysis of the technological security of subjects of economic behavior of agriculture.

Ключевые слова: Рациональное экономическое поведение, экономические цели, трудовые ресурсы, динамика производства, издержки.

Keywords: Rational economic behavior, economic goals, employment resources, the dynamics of production costs.

Рассматривая подходы к оценке результатов экономического поведения, целесообразно обратить внимание на изменение политики поддержки сельского хозяйства, которая трансформируется и адаптируется в зависимости от изменения внутренних и внешних условий [2, с. 19].

Обобщенные результаты исследования представлены в таблице 1.

Рассмотрим результаты экономического поведения субъектов хозяйственной деятельности в четырех основных направлениях.

1. Достижение экономических целей, рост доходности – выражается в увеличении среднего уровня доходности аграрного производства, устойчивости к последствиям ценовых колебаний,

стимулировании внедрения прогрессивных технологий, снижении издержек производства за счет выбора оптимальных цен на сырье и оборудование.

Следует отметить, что положительные результаты экономического поведения проявляются в виде роста производства валовой продукции сельского хозяйства, и повышение уровня его рентабельности играет важную роль в оценке. Динамика производительности труда в последние годы все более коррелируется с динамикой производства продукции сельского хозяйства.

Исследования показывают эффективность работы субъектов экономического поведения аграрного производства в Липецкой области. В частности, при численности сельскохозяйственных органи-

Таблица 1. Обобщенные тенденции результатов экономического поведения субъектов хозяйственной деятельности АПК, влияющие на развитие сельскохозяйственного производства

Негативные тенденции	Положительные тенденции в развитии сельскохозяйственного производства
<p>1. Ухудшение демографической ситуации, что сказывается на снижении численности сельского населения, а также на сокращении трудообеспеченности сельскохозяйственных предприятий.</p> <p>2. Отсутствие четкой ценовой политики и комплексной нормативной правовой базы, которая регулирует экономические отношения в сельском хозяйстве, что усиливает непредсказуемость экономического поведения.</p> <p>3. Низкая конкурентоспособность хозяйств из-за технической и технологической отсталости.</p>	<p>1. Интенсификация процесса технологического переоснащения сельскохозяйственного производства, что проявляется в ускоренной модернизации и инновационном развитии.</p> <p>2. Планомерное снижение доли убыточных хозяйств.</p> <p>3. Рост площади сельскохозяйственных земель, вовлеченных в процесс производства.</p> <p>4. Изменение бюджетной политики, определяемое упразднением неэффективных способов дотаций и субсидий.</p> <p>5. Рост объемов производства в хозяйствах населения и крестьянско-фермерских хозяйствах.</p>

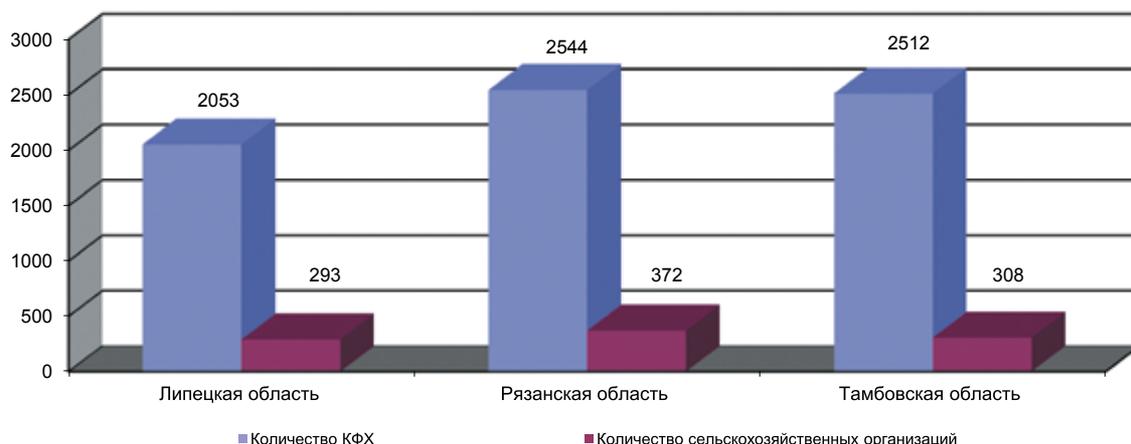


Рисунок 1. Количество действующих субъектов экономического поведения Липецкой, Рязанской и Тамбовской областей, 2014 год.

заций области в 293 единицы (рисунок 1), валовая продукция сельского хозяйства в данном субъекте экономического поведения в фактических ценах составила 23108,4 млн. рублей. В Рязанской области, где численность сельскохозяйственных предприятий в 2015 году остановилась на уровне 372 единиц, валовая продукция сельского хозяйства в фактических ценах составила 14208,9 млн. рублей; в Тамбовской области при общей численности сельскохозяйственных предприятий в 361 единицу, валовая продукция сельского хозяйства в фактических ценах составила 15143,3 млн. рублей.

В ходе оценки результатов экономического поведения субъектов Липецкой, Рязанской и Тамбовской областей

в решении проблем вовлечения в производство дополнительных земельных территорий, что подтверждается данными аналитических исследований.

Отметим, что помимо земельного ресурса, основополагающее значение при формировании рационального экономического поведения играет человек, кадровый потенциал и трудовые ресурсы. Проведенный анализ показал общую тенденцию снижения численности занятых в сельскохозяйственном производстве в Липецкой, Рязанской и Тамбовской областях.

Снижение показателей наличия трудовых ресурсов, занятых в сельскохозяйственном производстве в Тамбовской и

Таблица 2. Показатели наличия трудовых ресурсов в сельскохозяйственном производстве Липецкой, Рязанской и Тамбовской областей, чел.

Наименование региона	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2014 в % к 2012	Отклонение (+, - чел.)
Липецкая область	21700	21000	20800	95,9	- 900
Рязанская область	49800	49300	49000	98,4	- 800
Тамбовская область	23526	21516	22812	96,9	-714

занской и Тамбовской областей установлено, что в последнее время сложилась устойчивая тенденция увеличения доли используемой пашни различными субъектами экономического поведения как в целом по стране, так и в разрезе регионов.

Смещение приоритетов от субсидирования производства продуктов к поддержке товаропроизводителя прояв-

ляется в решении проблем вовлечения в производство дополнительных земельных территорий, что подтверждается данными аналитических исследований.

Оптимизация элементов ресурсного потенциала предопределяет результат производства, поэтому ее следует рассматривать в качестве перспективного направления повышения эффективности сельскохозяйственного производства. Критерием оптимальности должна яв-

ляться максимизация совокупного индекса эффективности использования ресурсного потенциала. Связующим звеном между оптимизацией ресурсного потенциала и повышением эффективности сельскохозяйственного производства является руководитель и его предпринимательские способности.

Анализируя производительность труда как проявление результатов экономического поведения, необходимо отметить, что для Липецкой и Тамбовской областей данный показатель равен 1,6 млн. рублей, для Рязанской области – 0,5 млн. рублей. При относительно невысокой численности занятых в сельскохозяйственном производстве Липецкой и Тамбовской областей, показатель валовой продукции сельского хозяйства превышает показатели Рязанской области на 8495,4 млн. рублей и 10176,6 соответственно.

Основным показателем эффективности функционирования сельскохозяйственного производства региона является показатель фондоотдачи, который представляет собой отношение показателя валовой продукции сельского хозяйства к показателю стоимости основных фондов и характеризует эффективность использования всех основных фондов предприятия. Для Липецкой области данный показатель в 2010 году составил 0,8; для Рязанской области – 0,8; в Тамбовской области показатель фондоотдачи составил 2,6.

2. Достижение производственно-экономических целей через наращивание отечественного производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия. Причем по ряду наименований сельскохозяйственной продукции и про-

дуктов питания (зерно, сахар, растительное масло, картофель, продукция яичного производства), имеющей устойчивую базу для самообеспечения в параметрах, экономическое поведение субъектов хозяйственной деятельности может быть признано рациональным, поскольку практически достигнут уровень самообеспечения населения продуктами питания.

С целью обеспечения продовольственной безопасности наращивается производство собственных продуктов питания, что снижает зависимость от ввозимого из-за рубежа импортного продовольствия. В рамках государственной программы развития сельского хозяйства, поддержка агропромышленного комплекса, прежде всего, осуществляется в форме предоставления федеральных субсидий бюджетам субъектов РФ на условиях софинансирования.

Анализ динамики посевных площадей сельскохозяйственных культур во всех категориях хозяйства Тамбовской области показал снижение посевной площади только картофеля и овощебахчевых культур в 2015 году по сравнению с 2010 годом на 3,6%. В то же время, следует отметить увеличение посевной площади технических культур на 35,4%, в том числе сахарной свеклы и подсолнечника, незначительный рост отмечен также и в посевной площади зерновых культур – на 5%. Аналогичная динамика характерна и для хозяйств Рязанской и Липецкой областей.

Особое место в сельском хозяйстве исследуемых нами регионов занимает производство молока. Для более глубокого анализа проведем исследование

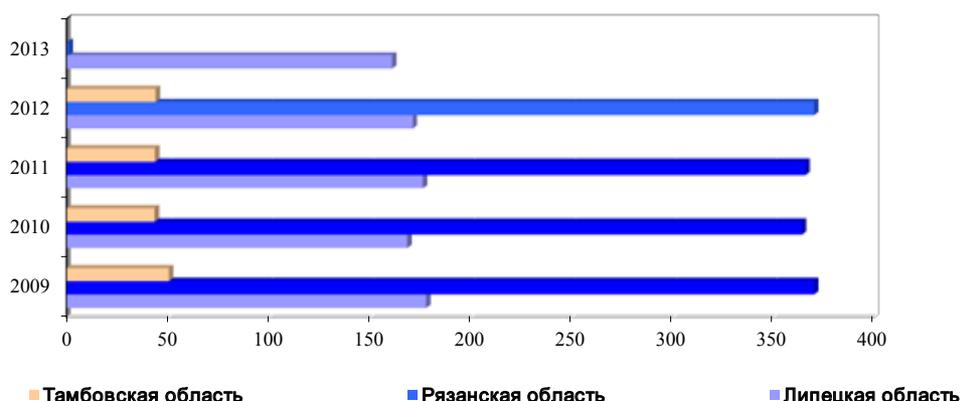


Рисунок 2. Динамика производства молока в сельскохозяйственных организациях Липецкой, Рязанской и Тамбовской областях, тыс. т.

динамики производства молока Липецкой, Рязанской и Тамбовской областей в разрезе пяти лет.

Данные рисунка определяют общую тенденцию для Липецкой и Рязанской областей в производстве молока. В 2013 году в Липецкой области был намечен спад производства молока по сравнению с показателями 2008 года – на 3,5%, в Рязанской области на 1,5%, в Тамбовской области – на 22%.

Уменьшение производства молока в сельскохозяйственных организациях данных областей обусловлено, в первую очередь, снижением поголовья коров молочных пород, вследствие установленных минимальных закупочных цен на данный вид сырья, что свидетельствует о назревших проблемах в данной отрасли сельского хозяйства региона и о необходимости применения новых форм ведения молочного скотоводства, разработки и внедрению инновационных технологий выращивания и содержания молочных пород.

Основным фактором, сдерживающим резкое падение показателя производства молока для Липецкой и Рязанской областей, остается увеличение показателя надоя молока в расчете на одну корову молочного стада (таблица 2).

номического поведения, основанного на интенсификации процессов кормления молочных коров, внедрении новых видов кормов, а также улучшения условий содержания крупного рогатого скота.

Следует отметить, что устойчивое развитие мясного скотоводства предполагает создание определенных условий для максимального использования биологического потенциала мясных пород животных на основе обеспечения полноценной кормовой базой и оптимизации производственных процессов.

Так, в Липецкой области показатель производства на убой (в живом весе) скота и птицы в 2014 году по отношению к 2010 году увеличился более чем в 1,5 раза; в Тамбовской области в 2,2 раза. Данные показатели свидетельствуют об активном развитии данного направления в сельском хозяйстве Липецкой и Тамбовской областей. Показатели производства на убой (в живом весе) скота и птицы Рязанской области в 2014 году по отношению к 2010 году снизились на 3,6%.

Увеличение показателей производства на убой скота и птицы связано с уменьшением поголовья крупного рогатого скота, а также интенсификацией производственного процесса, использованием эффективных кормов, а также увеличив-

Таблица 2. Уровень развития животноводства в Липецкой, Рязанской и Тамбовской областях

№ п/п	Надоемо молока в расчете на одну корову молочного стада (кг)					Отклонение уровня 2014 года от уровня 2012 года (+; -, кг)
	Наименование субъекта РФ	2012 год	2013 год	2014 год	2014 год в % к 2012 году	
1.	Липецкая область	5122	5271	5388	105,2	+ 266
2.	Рязанская область	4681	4892	4900	104,7	+ 219
3.	Тамбовская область	3760	3898	4260	113,3	+ 500

Анализируя продуктивность молочного стада, необходимо отметить общую тенденцию роста показателя в Липецкой, Рязанской и Тамбовской областях, что является проявлением рационального эко-

шимся в рамках программы поддержки малого предпринимательства, количеством личных подсобных хозяйств и крестьянских (фермерских) хозяйств в Липецкой и Тамбовской областях.

Таблица 3. Динамика производства скота и птицы на убой (в живом весе), ц.

Регионы	Годы					Отношение 2014 г к 2010 году, %
	2010	2011	2012	2013	2014	
Липецкая область	143381	164564	177201	186611	226932	158,3
Рязанская область	74000	79300	75500	79400	71345	96,4
Тамбовская область	90700	100400	107700	204400	205214	в 2,26 р

Важным этапом в оценке результатов экономического поведения является анализ поголовья скота в сельскохозяйственных организациях различного уровня, который позволяет сделать вывод о снижении показателей поголовья крупнорогатого скота, в том числе и коров, в Липецкой, Рязанской и Тамбовской областях.

Основная причина нерационального экономического поведения сельскохозяйственных организаций в отрасли – отсутствие экономических стимулов для ведения скотоводства.

Следует отметить, что с введением в эксплуатацию крупных свиноводческих комплексов в Тамбовской области резко увеличилось поголовье свиней, в том числе и основных свиноматок. В настоящее время свиноводство в России является одной из наиболее рентабельных отраслей животноводства, где капиталовложения имеют короткие сроки оборачиваемости. В целом по стране наблюдается устойчивый рост поголовья на протяжении последних пяти лет. В целом за пятилетний период поголовье свиней в хозяйствах всех категорий выросло на 3,4 млн. голов. Так, к примеру, поголовье свиней в Липецкой области в 2014 году, по сравнению с уровнем 2012 года, увеличилось на 26,4%; в Рязанской – на 36,1%, в Тамбовской области поголовье свиней увеличилось в 5,6 раз.

Таким образом, по второй группе (мясо свиней и птицы) представляется возможным в ближайшей перспективе выйти на достижение основных параметров, предусмотренных в Доктрине продовольственной безопасности, что свидетельствует о проявлениях рациональности экономического поведения сельскохозяйственных организаций.

И, наконец, по третьей группе (овощи закрытого грунта, плоды, молоко и молочная продукция, мясо КРС) результаты экономического поведения не могут быть признаны рациональными, однако имеются возможности самообеспечения в отдаленной перспективе.

3. Достижение технико-технологических целей в результате рационализации экономического поведения реализуется, в конечном счете, через рост производительности труда, ресурсосбережение, модернизацию производства.

Анализ технологической обеспеченности субъектов экономического поведения сельского хозяйства регионов показал, что обновление сельскохозяйственной техники проходит лишь в крупных сельскохозяйственных организациях, объемы которой не позволяют говорить о высоком уровне технологической модернизации экономики сельскохозяйственных организаций.

Рациональному экономическому поведению субъектов хозяйственной деятельности, проявляющемуся в обновлении основных средств, способствует развитие рынка сельскохозяйственной техники, реализация мер государственной поддержки технической модернизации сельского хозяйства. Значительное влияние на процессы технического обновления могут оказать мероприятия по поддержке приобретения техники. Привлечение в аграрный сектор экономики области финансовых средств отечественных и иностранных инвесторов осуществляется, в том числе, за счет стимулирования процессов модернизации. Существенным стимулом для обновления парка техники являются субсидии на возмещение части затрат на уплату процентов по инвестиционным кредитам (займам), полученным на срок от 2 до 10 лет. Субсидирование из федерального и областного бюджетов приобретаемой сельскохозяйственной техники выдерживается в полном объеме.

Вместе с тем, воспроизводство технической базы – капиталоемкий процесс, прогнозировать его достаточно сложно, так как объем капитальных вложений зависит от конъюнктуры рынка сельскохозяйственной продукции [2, с. 53].

Анализируя данные обеспеченности сельскохозяйственных организаций сельхозтехникой, необходимо отметить, что показатели обеспеченности техникой на 1000 га в 2014 году по Рязанской области остаются на одном уровне, а по отдельным показателям наблюдается рост, однако данные показатели остаются недостаточными для эффективного развития и функционирования субъектов хозяйственной деятельности.

Показатель обеспеченности техникой в динамике растет, что связано с увеличением количества энергонасыщенных

Таблица 4. Энерговооруженность труда в сельскохозяйственных организациях
(в расчете на 1 работника), л.с.

Годы	РФ	ЦФО	Регионы ЦФО		
			Липецкая область	Рязанская область	Тамбовская область
2001	51	56	56	59	52
2002	54	57	58	65	54
2003	54	57	56	66	54
2004	55	59	58	65	61
2005	57	61	62	65	69
2006	59	64	64	69	76
2007	60	62	62	66	84
2008	63	65	67	71	87
2009	63	65	65	77	93
2010	61	67	62	84	88
2011	67	70	78	87	97
2012	69	76	75	87	108
2013	70	71	71	92	111
2014	72	72	79	93	107

и многофункциональных сельскохозяйственных машин и агрегатов (таблица 4).

Спрос на сельскохозяйственную технику формируется в соответствии с уровнем обеспеченности сельхозорганизаций собственными финансовыми ресурсами или доступностью кредитных ресурсов. Так, по мнению академика РАН И.Г. Ушачева, ключевые целевые индикаторы технического переоснащения сельского хозяйства – создание оптимального машинно-тракторного парка емкостью 850–900 тыс. тракторов с учетом освоения 30 млн неиспользуемых земель, 200–250 тыс. зерноуборочных комбайнов, повышение энергообеспеченности на 1 пашни до 3 л.с. [3, 8].

Таким образом, проведенный анализ результатов экономического поведения субъектов хозяйственной деятельности АПК Липецкой, Рязанской и Тамбовской областей показал следующее.

– Основными субъектами экономического поведения в Липецкой, Рязанской и Тамбовской областях являются: сельскохозяйственные организации, хозяйства

населения и крестьянские (фермерские) хозяйства в меньшей доле.

– Наиболее эффективно и рационально экономическое поведение сельскохозяйственных организаций при производстве мяса скота и птицы в расчете на душу населения в Липецкой области.

– В исследуемых регионах недостаточно используется биологический потенциал скота, так как показатели среднесуточного привеса значительно отстают от общероссийских и общемировых показателей.

– Инновационные технологии в сельскохозяйственных организациях используются недостаточно эффективно.

– Экономическое поведение субъектов хозяйственной деятельности формируется под влиянием ряда негативных факторов, которые так или иначе отражаются на экономике сельского хозяйства рассматриваемых регионов, среди которых можно выделить следующие: институциональную неопределенность, наличие высоких рисков; неэффективное государственное управление инно-

вационно-инвестиционным процессом; низкий процент производства и внедрения инноваций, а также новых технологий; неопределенность в законодательной и нормативно-правовой сфере; низкую инновационную активность российского предпринимательства в сфере сельского хозяйства; недостаточное финансирование исследований и разработок государством и нечеткая диверсификация финансирования инновационного процесса.

– Среднегодовая производительность труда за 2014 год в Липецкой и Тамбовской областях составила 1,6 млн. ру-

блей, в Рязанской – 0,5 млн. рублей. Значительный разрыв между показателями Тамбовской, Липецкой областей и показателями Рязанской области образовался за счет малоэффективного использования трудовых ресурсов в Рязанской области.

Таким образом, несмотря на некоторые негативные проявления результатов экономического поведения, исследования позволяют нам сделать выводы об относительно рациональном экономическом поведении сельскохозяйственных организаций на территории Липецкой, Рязанской и Тамбовской областей.

Литература:

1. Бурак П. Техничко-технологическая модернизация сельского хозяйства: проблемы и решения / П. Бурак, И. Санду, А. Полухин, // АПК: экономика, управление, №12, 2014 г., с. 55-57.
2. Мизес Л. фон. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М., 1993.
3. Ушачев И. Рабочие места в АПК: Перспектива создания и сохранения [Текст] / И. Ушачев, Л. Бондаренко, В. Панков // Международный сельскохозяйственный журнал. – 2000. – №4. – с. 5-10.

Literature:

1. Burak P. Technical and technological modernization of agriculture: problems and solutions /P. Burak, I. Sandu, A. Polukhin, // AIC: Economics, management, №12, 2014, p. 55-57.
2. Mises L. von. Bureaucracy. Planned chaos. Anticapitalist – cal mentality. M., 1993.
3. Ushachev I. Jobs in agriculture: Perspective of creating and maintaining [Text]/ I. Ushachev, L. Bondarenko, V. Pankow // international agricultural journal. – 2000. – №4. – S. 5-10.

ФИНАНСИРОВАНИЕ ОБЪЕКТОВ ТРАНСПОРТНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ

FINANCING OF TRANSPORT INFRASTRUCTURE OF MOSCOW



Ксения Эдуардовна Комиссарова,
магистр Государственного университета
управления, г. Москва

Ksenia Komissarova,
Magister, The State University of
Management, Moscow

kсениаком2007@yandex.ru

Аннотация: Автором предложены направления совершенствования транспортной инфраструктуры на основе государственно-частного партнерства на примере города Москвы. Также в статье рассматриваются практика и стимулы участия государственных структур в совместных проектах.

Abstract: Author suggests the directions of transport infrastructure improvement on the basis of private-public partnership on the example of Moscow. Then there are considered experience and stimulus from participation of state in joint projects.

Ключевые слова: Государственно-частное партнерство, транспортная инфраструктура, концессия, субсидия.

Keywords: Public-private partnership, transport infrastructure, concession, subsidy.

Транспортная инфраструктура является связующим звеном, обеспечивающим бесперебойное пространственное и социально-экономическое развитие нашей страны. Автомобильные и железные дороги, мосты и путепроводы, аэропорты и порты, подвижной состав – все это сложные и в большинстве случаев капи-

талоемкие проекты. Как следствие, данные проекты в первую очередь нуждаются в поиске необходимого равновесия между потребностями и возможностями государственных заказчиков и частных инвесторов. В большинстве случаев государственный заказчик прибегает к применению государственно-частного

партнерства при наличии серьезных бюджетных ограничений, тормозящих развитие необходимой общественной инфраструктуры. Также ГЧП, путем привнесения в проект управленческих и технологических компетенций частного партнера позволяет повысить качество услуг, оказываемых населению в рамках создаваемого объекта.

Отечественная инфраструктура в последние годы развивалась в условиях достаточно существенных ограничений. С 2015 года эти ограничения стали явными, четкими и обозримыми – нехватка бюджетных средств и одновременно усиливающееся давление со стороны ряда стран. В нынешних условиях капитал, который будут выделять крупные финансовые институты на инвестиции в инфраструктуру, очевидно, сократится по оценкам экспертов на 25%–50%.

На уровне средних и мелких проектов финансирование осуществлялось в основном крупными банками, а исполнителями становились крупные строители и поставщики. Зачастую проекты «забирали» лидеры соответствующих географических рынков – региональных, муниципальных. Это было связано и с тем, что финансирование в основном было не проектное, а классическое кредитное.

Все вышеперечисленное приводит к тому, что компетентные ведомства на всех уровнях власти, которые не практиковали до этого привлечение внебюджетных инвестиций посредством концессионных механизмов и других инструментов ГЧП, вынуждены будут активно наращивать свои компетенции в этой сфере [4].

Москва представляет высокий интерес не только для отечественных инвесторов, но и для зарубежных, благодаря геополитическим и территориальным преимуществам города наряду с особым спросом на качественные и доступные объекты общественной инфраструктуры. Исходя из этого, рассмотрим опыт финансирования инфраструктурных объектов московского транспортного комплекса.

Финансирование работы предприятий транспорта, осуществляющих свою деятельность на территории города Москвы все еще происходит преимущественно за счет субсидий из бюджета города. Хотя планирование транспортной работы и контроль за ее выполнением,

во многом осуществляются непосредственно перевозчиками. На основании предоставленных предприятиями данных Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы ведет учет фактических расходов бюджетных субсидий, ежегодно выделяемых городским бюджетом транспортным предприятиям на оказание мер социальной поддержки по оплате проезда отдельных категорий граждан и количества перевезенных пассажиров.

Объем финансирования транспортной системы города Москвы за счет средств бюджета города в 2015 году составил 287,2 млрд. рублей. На реализацию программы «Развитие транспортной системы» в 2015 году привлечены внебюджетные средства в сумме 103,8 млрд. рублей, в т.ч.:

- средства федерального бюджета – 48,6 млрд. рублей;

- средства юридических и физических лиц – 55,2 млрд. рублей.

Особый интерес представляет опыт реализации такого проекта, как открытие Московского Центрального Кольца (МЦК). Для воплощения в жизнь Комплексного инвестиционного проекта «Реконструкция и развитие Малого кольца Московской железной дороги» в соответствии с заключенным между ОАО «РЖД» и Правительством Москвы Соглашением от 15 сентября 2008 г. № 77-367/1071 в июне 2011 года было учреждено ОАО «Московская кольцевая железная дорога» – совместная компания Правительства Москвы и ОАО «РЖД».

Вначале ожидалось, что ОАО «МКЖД» станет перевозчиком. Затем предполагалось, что эти функции возьмет на себя Московский метрополитен. А в прошлом году конкурс на перевозку пассажиров по Московской кольцевой железной дороге выиграла Центральная пригородная пассажирская компания. Однако 21 января она на основе соглашения переуступила это право ОАО «РЖД». Компания уже определила, что обеспечивать транспортное обслуживание на кольце будет Дирекция скоростного сообщения.

Железнодорожный холдинг обеспечит не только завершение строительства, но и эксплуатацию МКЖД, включая выбор и приобретение подвижного состава, управление движением и диспетчери-

зацию линии, продажу билетов, обслуживание и предоставление сервиса пассажирам железной дороги. Вся железнодорожная инфраструктура линии будет находиться в собственности ОАО «РЖД».

С точки зрения применения механизмов ГЧП, этот проект можно признать неудавшимся. Бюджетные затраты на строительство третьего главного железнодорожного пути, платформ, станций и мультимодальных терминалов для пересадок пассажиров на другие виды общественного транспорта планируется компенсировать в основном за счет развития новых, ранее не освоенных городских территорий [1].

Первоначальный план привлечь частный бизнес к строительству технологической инфраструктуры – пересадочных терминалов и станций МКЖД, за счет передачи под коммерческую застройку прилегающих площадей, – оказался неподъемным для инвесторов. Проекты 31 остановочных пунктов предлагались инвесторам и крупными лотами, и по отдельности, но из-за повышенных рисков финансовой модели в условиях роста ставок по коммерческим кредитам ни один из них не нашел своего частного партнера.

Сегодня, когда ответственность за строительство и последующую эксплуатацию всей технологической составляющей новой городской магистрали взяло на себя на 100% государственное ОАО «РЖД», Правительству Москвы остается только предложить инвесторам к продаже или в аренду участки территорий, пригодных к коммерческой застройке без дополнительных обременений, тогда как раньше такие сделки планировались с учетом инвестиционных обязательств покупателей и арендаторов. Признан несостоявшимся и открытый конкурс на поставку поездов для МКЖД: железнодорожная монополия решила эксплуатировать на Малом московском кольце поезда «Ласточка» совместного производства группы «Синара» и Siemens в Верхней Пышме на Урале.

Таким образом, к моменту запуска МЦК на реализацию проекта потрачено более 100 млрд. рублей. ОАО «РЖД» вложила в строительство железнодорожной инфраструктуры 74 млрд. рублей. Пра-

вительство Москвы потратило 19 млрд. рублей на строительство 31 станции кольца и интеграцию их со станциями метро. Еще 10,6 млрд. рублей ушло на реконструкцию путепроводов. При этом город ежегодно будет платить РЖД по 3,8 млрд. рублей за транспортное обслуживание пассажиров на новом кольце, согласно 15-летнему контракту.

Необходимо отметить положительный опыт ГУП «Московский метрополитен» при использовании различных форм ГЧП (создание ТПУ, закупка подвижного состава).

Контракт на «Приобретение и предоставление во владение и пользование вагонов метро с обязательством по обеспечению их обслуживания в период жизненного цикла» ГУП «Московский метрополитен» является одним из первых контрактов жизненного цикла (КЖЦ) на приобретение движимого имущества, заключенным по результатам торгов. Контрактная модель КЖЦ позволяет госзаказчику переложить все проектные, строительные и эксплуатационные риски на частную сторону, сконцентрироваться лишь на основных параметрах объекта и контроле достижения заданных параметров. Тем самым после ввода объекта в эксплуатацию бремя содержания полностью лежит на частной стороне. Объем текущих расходов зависит от того, насколько качественно исполнители выполнили работы по проектированию и строительству, то есть стимулируется повышение качества работ на всех стадиях проекта.

У КЖЦ есть и другие преимущества для государственных и муниципальных органов. Не нужно сразу резервировать большой объем бюджетных средств, поскольку оплата происходит с момента ввода объекта в эксплуатацию и разбита на этапы. А фиксированный размер максимальных платежей позволяет планировать расходы, необходимые для исполнения контрактных обязательств.

В связи с тем что ГУП «Московский метрополитен» является хозяйствующим субъектом, имущество которого принадлежит г. Москве, рассматриваемый контракт не заключается в рамках законодательства о ГЧП и концессиях. Контракт КЖЦ ГУП «Московский метрополитен» заключается в рамках Федерального закона

№223 «О закупках товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц», Гражданского кодекса РФ и в соответствии с Положением о закупках товаров, работ, услуг для нужд ГУП «Московский метрополитен». Заключаемый контракт удовлетворяет принципу целевого и экономически эффективного расходования денежных средств на приобретение товаров, работ, услуг (с учетом жизненного цикла закупаемой продукции) и реализации мер по сокращению издержек заказчика, установленного в ч. 1 ст. 3 № 223-ФЗ. В марте 2014 г. был заключен Контракт по модели КЖЦ на 108 составов, в будущем запланировано проведение новых закупок. Предметом состоявшейся закупки являлось приобретение во временное владение и пользование с условием последующего выкупа и перехода права собственности на вагоны к метрополитену с их обслуживанием с целью обеспечения уровня готовности составов в период их жизненного цикла. В связи с чем платежи заказчика состоят из платежей за владение и пользование и сервисных платежей [5].

Проекты, направленные на создание систем обеспечения безопасности на дорогах, были актуальны всегда. До недавних времен такие проекты реализовывались только за счет региональных бюджетов, но ситуация в регионах нестабильна, и с конца 2013 года стали появляться случаи привлечения частных партнеров для реализации проектов через механизм заключения инвестиционных контрактов.

В 2015 году в Рязанской области и Забайкальском крае были запущены первые концессионные проекты на создание

систем фото и видео фиксации, а также обеспечения весогабаритного контроля. Тем не менее правоприменительная практика идет по негативному сценарию – за последний год было объявлено порядка 10 конкурсов на право заключения концессионных соглашений на создание систем безопасности на дорогах, но практически все они признаны несостоявшимися. В чем основные сложности проектов и почему частные инвесторы с опаской смотрят на концессию в этой сфере?

Окупить расходы инвестору чаще всего предлагается за счет комиссии со штрафов. Именно процент этой комиссии является критерием для определения победителя в конкурсе на финансирование.

Рассмотрев перечисленные примеры можно сделать вывод, что реализация инфраструктурных проектов в России без использования средств соответствующих бюджетов до сих пор в большинстве случаев не представляется возможной. Несмотря на это очевидна необходимость сокращения государственного участия и стимулирования государственных и муниципальных органов и предприятий более активно привлекать средства частных инвесторов. Потенциал частного финансирования зачастую остается неиспользованным, в том числе из-за инертности государственных структур. Среди актуальных мер государственной поддержки, на которые стоит обратить внимание, можно отметить субсидирование процентных ставок по кредитам, предоставление государственных гарантий, внедрение региональных программ поддержки проектов, налоговых льгот.

Литература:

1. Постановление Правительства Москвы от 28.04.2015 г. №236-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 2 сентября 2011 г. №408-ПП».
2. Бексултанов К.Б. Субсидиарные механизмы в реализации программно-целевых методов управления и бюджетирования // Экономические науки. 2010. Т. 71. №10. С. 141-144.
3. Долгов А. Инициатива в действии // ГЧП журнал. 2016. №12. С. 21-27.
4. Милькина И.В. Концессионные отношения в системе управления государственной собственностью в г.Москве // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2015. №6. С.141-146.
5. Харитонов А.В. Контракт жизненного цикла // Госзаказ. Управление. Размещение. Обеспечение. 2014. №37. С. 70-77.

Literature:

1. Resolution of the Government of Moscow from 28/04/2015 - №236-PP "On amending resolution of the Government of Moscow from September 2, 2011 №408-PP".
2. Beksultanov K.B. Subsidiary mechanisms in the implementation of program-target methods of management and budgeting // the Economic science. 2010. Vol. 71. №10. P. 141-144.
3. Dolgov A. Initiative in action // PPP log. 2016. №12. S. 21-27.
4. Milkina I.V. Concession relations in the system of state property management in Moscow // Bulletin of University (State University of management). 2015. №6. S. 141-146.
5. Kharitonov A.V. Contract life-cycle // State order. Management. Accommodation. Security. 2014. №37. S. 70-77.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ
И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ
БИЗНЕСА И ГОСУДАРСТВА

ORGANIZATIONAL, ECONOMIC AND LEGAL BASES
OF INTERACTION OF BUSINESS AND GOVERNMENT



Евгений Николаевич Логачев,
магистр Государственный университет
управления

Evgeny Logachev,
Magister The State University of
Management, Moscow

jordj28@mail.ru



Ирина Владимировна Милькина,
к.э.н., доцент, заместитель заведующего
кафедрой государственного и
муниципального управления
Государственный университет
управления, г. Москва

Irene Milkina,
Ph. D., associate Professor, Deputy head of
the Department of state and municipal
management The State University of
Management, Moscow

Irina_milkina@bk.ru

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы организационно-экономических и правовых основ взаимодействия между органами государственного (муниципального) управления и субъектами предпринимательской деятельности. В настоящее время остро стоит проблема эффективности выполнения государством и органами местного самоуправления их функций, связанных с созданием и поддержанием общественных благ. Как правило, государство или муниципалитеты либо сами создают частные организации, работающие на рынке, либо участвуют в капитале коммерческих организаций, либо осуществляют совместно с бизнесом проекты на основе государственно-частного (муниципально-частного) партнерства, либо просто осуществляют государственные закупки (государственный заказ) у субъектов предпринимательской деятельности. Особенности, экономические и правовые механизмы этих форм рассматриваются в статье.

Abstract: This article discusses the organizational, economic and legal foundations of cooperation between the authorities of the state (municipal) administration and business entities. Currently acute problem of the effectiveness of the state and local authorities of their functions relating to the creation and maintenance of public goods. As a rule, the state or municipalities, or create their own private organizations operating in the market, or participate in the capital of commercial organizations or carried out in cooperation with the business projects on the basis of private-public (municipal and private) partnerships, or simply carry out public procurement (public procurement) the subjects of entrepreneurial activity. Features, economic and legal mechanisms of these forms are considered in the article.

Ключевые слова: Взаимодействие, субъекты предпринимательской деятельности, государственно-частное партнерство, государственный заказ, государственные закупки, участие в капитале.

Keywords: Interaction, business entities, public-private partnerships, public procurement, government procurement, participation in the capital.

Современная рыночная экономика во всем мире – в той или иной степени результат взаимодействия между субъектами рынка посредством рыночного механизма, государственного регулирования и влияния общественных сил. Собственно, формы и масштабы взаимодействия этих участников, сферы влияния на него «невидимой руки рынка», государства и общества изменяются с развитием общества, а также науки, технологий, накопленных знаний.

Государство оказывает большое влияние на развитие рынка и экономики, осуществляя регулирование рынка. Цели такого регулирования – и экономическое развитие страны, и ликвидация тех диспропорций, которые складываются в рыночной экономике как в сфере производства и обращения, так и в социальной сфере, сфере потребления. Собственно, и функционирование самого государства и иных прогосударственных форм общественного управления (муниципалитетов) предполагает опреде-

ленные затраты как на выполнение ими текущих функций, так и на реализацию крупных затратных проектов, направленных на улучшение жизни общества, на выполнение на более высоком уровне некоторых функций общественного управления (например, в сферах безопасности, обороны, развития инфраструктуры, в социальной сфере и др.).

Если в советской системе, где предприятия находились в государственной собственности, не было необходимости выстраивания механизмов взаимодействия между государственными предприятиями, то в условиях рыночной экономики выстраивание таких механизмов обязательно, поскольку и государство, и муниципалитеты, и коммерческие организации, и индивидуальные предприниматели являются независимыми субъектами рынка, имеющими собственные цели (общественное управление и выполнение государственных (муниципальных) функций у первых и получение прибыли у вторых), но при определенных условиях их интересы

могут совпадать. Так, государство и муниципалитеты заинтересованы в получении адекватных по ценам и качеству товаров и услуг, а коммерческие организации и индивидуальные предприниматели заинтересованы в покупателях (заказчиках), которыми как раз могут выступать государство и муниципалитеты.

На основе такого совпадения интересов и появляется относительно простая форма взаимодействия – государственный заказ и государственные закупки, представляющие собою приобретение государством и муниципалитетами товаров, работ и услуг у субъектов предпринимательской деятельности. В большинстве случаев (если речь идет о покупке товаров, выполнении определенных небольших по объемам работ) речь идет о краткосрочных контрактах, но контракты на выполнение крупных работ, на получение государством или муниципалитетом систематических услуг (например, уборка улиц, вывоз твердых бытовых отходов, транспортные услуги и т. п.) могут иметь и долгосрочный характер. В системе государственного заказа действуют два основных фактора, определяющих выбор субъекта предпринимательской деятельности (продавца, исполнителя) государством – это цена и качество. При этом под качеством должны пониматься не только определенные технические характеристики, но и система гарантий (если это дорогостоящий товар вроде автомобиля либо крупный объект, создаваемый в процессе выполнения работ – здание или дорога, например, – гарантия является существенным и неперенным условием осуществления закупки или заказа). Поэтому в мировой практике такие закупки должны осуществляться на основе конкурса (аукциона в той или иной форме, который и является организационным механизмом государственных закупок).

Государственные закупки – это достаточно мощный инструмент политики, поскольку они напрямую связаны с финансовыми ресурсами государства. С государственными закупками связаны и их стороны: государство (муниципалитет) и представляющие его органы, организации (предприниматели), а также налогоплательщики, в интересах которых (прямых или косвенных) собственно проводятся сами государственные

закупки (чтобы решить задачи текущего обеспечения деятельности органов государственной власти и муниципального управления, предоставить определенные государственные или муниципальные услуги населению). Исследователями, изучавшими данный вопрос, отмечается, что объем государственных закупок в странах, где рыночная экономика развивается достаточно давно, – 10–15% ВВП, в России же она пока составляет 6–8% ВВП, но имеет тенденции к росту [9].

Механизм государственных закупок должен производить следующие экономические и социально-политические эффекты:

- обеспечивать развитие рынков и конкурентной среды в стране;
- поддерживать определенные регионы и определенные группы населения (как регионы, испытывающие сложности в социально-экономическом развитии, так и менее защищенные слои населения);
- поддерживать национальных производителей, субъекты малого предпринимательства, отдельные секторы экономики;
- устанавливать правила, способствующие росту качества, безопасности и экологичности товаров, работ, услуг (функция институционализации);
- выполнять функцию преференции субсидирования национальной промышленности, обеспечивая также ее конкурентные преимущества на внутреннем и мировом рынке [8, с. 44].

Правила, связанные с осуществлением государственных заказов на основе принципа конкурса, действуют и в России, они закреплены в нормативных правовых актах, формирующих правовой механизм государственных закупок. Государственные закупки в настоящее время регулируются специальным Федеральным законом «О контрактной системе» [2] (далее – закон 44-ФЗ). Согласно данному закону, государственные и муниципальные органы управления вступают в договорные отношения с субъектами предпринимательской деятельности в соответствии с установленными в законе нормами «для повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере таких закупок».

При этом речь идет не только о заключении подобных договоров, но и о процессе их исполнения. В соответствии с данным законом формами государственных закупок, которые могут осуществляться в Российской Федерации, являются: проведение конкурса (в ряде случаев законом предусматривается и закрытый конкурс с ограниченным допуском участников), в основном, организуемого в форме электронных торгов через единую информационную систему в сфере закупок, проведение аукциона (открытого или закрытого), запрос котировок или запрос предложений у поставщиков. Также предусматривается такой неконкурентный способ государственных закупок, как размещение заказа у единственного поставщика, что может быть связано с деятельностью естественных монополий, с приобретением культурных ценностей, с оборонным и мобилизационным заказом.

Кроме того, государство более широко трактует сущность государственных закупок, относя к их разновидности закупки товаров, работ, услуг государственными корпорациями, юридическими лицами с долей государства свыше 50% (фактически контролируемые государством организациями), государственные и муниципальные предприятия, автономные учреждения, для чего принят Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [3].

Государственные закупки при этом являются достаточно простой формой сотрудничества, связанной с осуществлением отношений «покупатель – продавец» и «заказчик – исполнитель». Более сложными отношениями являются те, которые связаны с государственно-частным и муниципально-частным партнерством. Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) – это определенные формы средне- и долгосрочного взаимодействия государства с бизнесом с целью решения общественно значимых задач, обязательно на взаимовыгодных условиях [11, с. 16]. К числу базовых признаков государственно-частных партнерств в той самой узкой трактовке авторы, исследовавшие данную проблему, относят следующие:

- стороны ГЧП – государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон закреплено договорными отношениями;

– взаимодействие сторон носит равноправный характер;

– у объектов ГЧП четко выраженная публичная, общественная направленность;

– при реализации ГЧП-проектов консолидируются, объединяются ресурсы и вклады сторон партнерства;

– финансовые риски, достигнутые результаты должны распределяться между сторонами по заранее определенным пропорциям [7, с. 17].

При этом практика реализации ГЧП в развитых странах предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а, напротив, государством приглашаются бизнес-субъекты для участия в реализации общественно значимых проектов. Обычно ГЧП оформляется проектом, долгосрочным договором, реализуется согласно данному проекту, используется длительное время. Именно концессионные проекты стали наиболее распространенными формами ГЧП в мире: они предполагают совместное создание объекта ГЧП, далее остающегося в пользовании у частного партнера (на условиях, которые также выгодны и государству). Собственность же на объект переходит или не переходит в собственность государства (государство может его выкупить целиком или частично, может оставить в собственности партнера). ВОТ-проекты ГЧП наиболее распространены: при них частный партнер совместно с государством создает объект, передает в собственность государства, определенное время управляет им, обслуживает его, получая прибыль (на определенных условиях), и далее просто передает в пользование государства, как это показано на рис. 1.

По такой схеме, в частности, строятся дороги и мосты (частный партнер осуществляет строительство на выделенном участке, вопросы инфраструктуры отчасти может решать государство, далее частный партнер получает в пользование дорогу или мост, берет плату за проезд в течение определенного срока, а после его окончания дорога или мост становятся бесплатными, обслуживаются и используются государством). Аналогичные схемы используются даже в таких социально значимых сферах, как здравоохранение. Так, в Германии значительная часть больниц и поликлиник, нужда-

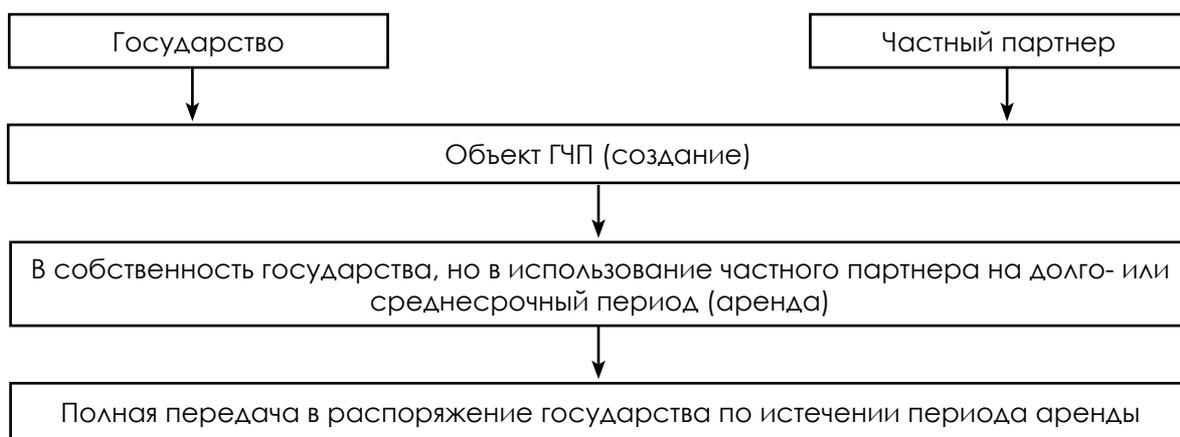


Рисунок 1. Схема реализации ВОТ-ГЧП-проекта

ющихся в переоснащении, передается по ГЧП-контрактам частным компаниям на определенных условиях, что дает значительный бюджетный эффект и позволяет поддерживать развитие медицинских услуг в стране. Аналогичные схемы реализуются в США, Великобритании, Австралии и других странах [13, с. 7]. В целом государственно-частное партнерство в последние три десятилетия стало самым популярным способом управления конкуренцией в мире, в нашей стране оно также функционирует в разных формах и масштабах порядка 15 лет «от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг...» [12, с. 7].

Организационный механизм ГЧП связан также с проведением конкурса. Важно сказать, что в развитых странах в подавляющем большинстве случаев инициатор проекта ГЧП – это государство или муниципалитет. То есть необходимо решение определенной общественно-значимой задачи, для чего перед бизнес-структурами ставится предложение со схемой его решения, и желающие принять совместное участие в таком проекте бизнес-структуры включаются в конкурс, в котором выявляется наиболее оптимальное встречное предложение, заключается и осуществляется проект вплоть до достижения его цели. Договором может быть предусмотрено и управление рисками участников проекта (пересмотр ряда условий в зависимости от изменения внешней среды за период реализации и т. п.). Инициатором может быть и частная компания, предлагающая государству проект, и, если государство заинтересо-

вано в его реализации – оно объявляет конкурс, в котором данная компания и участвует. Исследователями отмечается, что в ряде сфер в России именно такая схема работает чаще [13, с. 8].

При этом в нашей стране понятие ГЧП впервые законодательно было определено в Законе Санкт-Петербурга «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» от 25.12.2006 № 627-100 [6]. В настоящее же время такие законы, регулирующие на региональном уровне вопросы ГЧП, приняты 69 субъектами РФ [10]. Кроме того, имеется ряд других законов, в той или иной мере регулирующих отношения ГЧП: Федеральный закон от 21.07.2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях», Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Федеральный закон РФ от 22.07.2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в РФ» (в части предоставления бизнесу льгот на определенных территориях). На федеральном уровне вопросы ГЧП в настоящее время регулируются упомянутым ранее законом от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который в полную силу вступил с начала 2016 года и в котором помимо государственно-частного партнерства речь идет и о муниципально-частном партнерстве (сотрудничестве по такой же схеме муниципальных образований

и субъектов бизнеса, поскольку муниципальное самоуправление не является частью государственной власти в соответствии с действующим законодательством о местном самоуправлении [5]).

Наконец, еще одной формой взаимодействия государства и бизнеса является участие государства в капитале компаний. Следует отличать такое участие от создания коммерческих организаций государственными и муниципальными органами (к ним относятся унитарные предприятия, а именно – государственные и муниципальные предприятия, решающие определенные вопросы в интересах органов управления, но работающие на коммерческой основе и получающие прибыль), а также государственных корпораций (имеющих особый статус, реализующих определенные государственные проекты, например, в области нанотехнологий) – при таких формах доля участия государства в капитале все время 100%, вовлечение бизнеса в сотрудничество возможно описанными ранее способами (государственные контракты, ГЧП). Речь идет об участии в капитале создаваемых акционерных обществ. Российская Федерация, субъекты РФ и муниципальные образования могут участвовать в капитале акционерных обществ, приобретая ценные бумаги коммерческих организаций,

либо создавая акционерные общества в процессе приватизации с продажей другим владельцам акций в дальнейшем (оставляя за собою определенный пакет, который при 51% является контрольным). Такая форма помогает и сохранять контроль за приватизируемыми предприятиями, и участвовать в распределении их прибыли, а в ряде случаев государство, увеличивая пакет в определенной компании (неважно, непосредственно или через другое акционерное общество, которое им контролируется), может оказывать финансовую помощь значимым для экономики компаниям (так, в банковской сфере уже имели место случаи, когда банки, контролируемые государством через долю в акционерном капитале, например, ПАО «Банк ВТБ», покупали и санировали коммерческие банки, оказавшиеся на грани банкротства, аналогично нефтегазовые компании с долей участия государства свыше 50% приобретали нефтегазовые активы – акции других предприятий в этой сфере).

Учитывая все сказанное, можно построить сравнительную таблицу по основным формам взаимодействия государства и бизнеса (таблица 1).

Таким образом, можно выделить три формы взаимодействия государства и бизнеса – это две формы, свя-

Таблица 1. Основные формы взаимодействия государства и бизнеса и механизм их реализации

Механизм / Формы	Государственные закупки	ГЧП	Участие в капитале
Регулирование	Законодательства о контрактной системе	Законодательство о ГЧП	Гражданское законодательство (ГК РФ)
Цели взаимодействия	Обеспечение выполнения функций государства	Реализация крупных проектов при экономном расходовании бюджетных ресурсов	Контроль за бизнес-структурами, участие в распределении прибыли, может быть санация; при продаже – доходы от приватизации
Юридическое оформление – правовой механизм	Двусторонний контракт (купля-продажа, заказ работ, услуг)	Двусторонний долгосрочный контракт	Приобретение акций в АО или продажа части акций, принадлежащих государству
Организационный механизм	Конкурентные закупки (электронные торги, аукционы, запросы котировок и предложений), в ограниченном ряде случаев – размещение заказа у единственного поставщика	Проведение конкурса по инициативе государства или муниципалитета (нередко инициатором является и частная компания, но конкурс объявляется государством)	Создание АО на основе государственных унитарных предприятий и продажа акций; покупка акций АО (на открытом рынке или по договору) государством или АО с государственным участием

занные с контрактными отношениями (государственные закупки и государственно-частное партнерство), первая из которых направлена на обеспечение государства ресурсами для выполнения его функций, вторая – для создания новых или реконструкции старых объектов с целью эффективного использования и экономии бюджетных средств (по долгосрочным контрактам), и одна форма, которая непосредственно связана с уча-

стием государства в капитале организаций – в капитале акционерных обществ, когда государством создаются на основе действующих предприятий акционерные общества, а акции продаются на рынке (процесс приватизации), либо когда государство или его аффилированные структуры приобретают на рынке или по договору акции компаний, нуждающихся в государственной поддержке или требующих государственного контроля.

Литература:

Literature:

1. Гражданский кодекс РФ: часть 1 от 30.11.1994 №51-ФЗ (в ред. от 03.07.2016).
2. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
3. Федеральный закон от 18.07.2011 №223-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
4. Федеральный закон от 13.07.2015 №224-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (в ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
6. Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 №627-100 (в ред. от 26.11.2015) «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».
7. Амуниц Д.М. Государственно-частное партнерство. Концессионная модель совместного участия государства и частного сектора в реализации финансово-ёмких проектов / Д.М. Амуниц // Справочник руководителя учреждения культуры. – 2005. – №12. – С. 16-24.
8. Взаимодействие государства и бизнеса: учебное пособие / Л.А. Добрынин, Марковская Е. И., Медведь А. А., Привалов Н. Г., Рагимова Н. С., Троицкая И. В. – СПб: Издательство СПбГЭУ, 2014. – 192 с.
9. Вольчик В.В. Лекции по институциональной экономике [Электронный ресурс] / В.В. Вольчик. // Институциональная экономика. – Режим доступа: <http://institutional.narod.ru/lectures/lecture1.htm>. (дата обращения 11.10.2016).
10. Геворкян А. Правительство одобрило закон о государственно-частном партнерстве [Электронный ресурс] / А.Геворкян, А.Литвинова // РБК-Daily - Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/economy/562949986141162> (дата обращения 11.10.2016).
11. Йескомб Э.Р. Государственно-частное партнерство: Основные принципы финансирования = Public-Private Partnership Principles of Policy and Finance / Э.Р. Йескомб. – М.: Альпина Паблшер, 2015. – 188 с.
12. Киреев А.В. Государственно-частное партнерство как инструмент поддержки инноваций / А.В. Киреев, Т.В. Тищенко, Е.В. Худько; под ред. И.А. Соколова. – М.: ИД «Дело» РАНХиГС, 2012. – 215 с.
13. Румянцева Е.Е. Государственно-частное партнерство в системе организации работы лечебных учреждений / Е.Е. Румянцева, И.Ю. Ежов // Здоровье охранение РФ. – 2010. – №2. – С. 6-10.

1. The Civil Code of the Russian Federation: part 1 from 30.11.1994 №51-FZ (as amended on 03.07.2016).
2. The Federal law of 05.04.2013 №44-FZ (ed. from 03.07.2016) "On the contract system in procurement of goods, works, services for state and municipal needs".
3. The Federal law of 18.07.2011 №223-FZ (ed. from 03.07.2016) "On procurement of goods, works, services by separate types of legal entities".
4. The Federal law from 13.07.2015 №224-FZ (ed. from 03.07.2016) "On public-private partnership, municipal-private partnership in the Russian Federation and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation".
5. The Federal law of 06.10.2003 №131-FZ (ed. from 03.07.2016) "On General principles of organization of local self-government in the Russian Federation".
6. The law of St. Petersburg of 25.12.2006 №627-100 (in ed. from 26.11.2015) "On participation of St. Petersburg in public-private partnerships".
7. Amunts D.M. Public-private partnership. The concession model the joint participation of the state and the private sector in the implementation of far-reaching projects / D. M. Amunts // the Directory of the Manager of cultural institutions. – 2005. – №12. – Pp. 16-24.
8. The interaction between the state and business: teaching aid / L. A. Dobrynin, Markov E. I., Medvedev A. A., Privalov N. G., Ragimov N. S., Troitskaya I. V. – St. Petersburg: Publishing House FINEC, 2014. – 192 p.
9. Volchik V.V. Lectures on institutional Economics [Electronic resource] / V. V. Volchik. // Institutional Economics. – Mode of access: <http://institutional.narod.ru/lectures/lecture1.htm>. (accessed 11.10.2016).
10. Gevorgyan A. The Government approved a law on public-private partnership [Electronic resource] / A. Gevorgyan, A. Litvinov // RBC-Daily - Regime of access: <http://www.rbcdaily.ru/economy/562949986141162> (accessed 11.10.2016).
11. Yescombe E.R. Public-private partnerships: principles of Finance = Public-Private Partnership Principles of Policy and Finance / E. R. Yescombe. – M.: Al'pina Pablisher, 2015. – 188 p.
12. Kireev A. B. Public-private partnership as a tool to support innovation / A. V. Kireev, T. V. Tishchenko, E. V., Hudco; ed. by I. A. Sokolova. – M.: publishing house "Delo" Rankhigs, 2012. – 215 p.
13. Rumyantsev E.E. Public-private partnership in the system of organization of health institutions / E. E. Rumyantseva, I. Y. Ezhov // Health of the Russian Federation. – 2010. – №2. – S. 6-10.

ПРОБЛЕМА СНОСА ВЕТХОГО И АВАРИЙНОГО ЖИЛЬЯ

THE PROBLEM OF DEMOLITION OF DILAPIDATED HOUSING



Татьяна Витальевна Бутова,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры государственного и
муниципального управления ФГОБУ
ВПО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»
(г. Москва)

Tatiana V. Butova,
candidate of economic Sciences, associate
Professor, Department of public municipal
administration Department VPO "Financial
University under the government Russian
Federation" (Moscow)

tvbutova@mail.ru



Зарета Беслановна Цороева,
студентка факультета государственного
управления и финансового контроля
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет
при Правительстве Российской
Федерации» (г. Москва)

Zareta Baslanovna Tsoroeva,
student of the faculty of public
management and financial control
Fgobu VPO "Financial University under
the government of the Russian Federation"
(Moscow)

ztsoroeva@mail.ru

Аннотация: Статья посвящена проблеме сноса ветхого и аварийного жилья, расселения жителей из аварийных и ветхих домов. Кроме того, в статье выявлены и проанализированы ряд других проблем, связанных с нормативно-правовым регулированием, инвестированием, процессами реконструкции аварийного и ветхого жилья. Проведена детализация существующих проблем, выявлены причины их возникновения, предложены варианты решения данных проблем и представлены ожидаемые результаты по ним.

Abstract: The article is devoted to the problem of demolition of dilapidated housing, resettlement of residents of emergency and dilapidated houses. Furthermore, the article identified and analyzed a number of other issues related to regulatory and legal regulation, investments, processes and emergency reconstruction of dilapidated housing. Spend detailing the existing problems, their causes identified, proposed solutions to the problems of the data and presents the expected results on them.

Ключевые слова: Аварийные и ветхие дома; жилищные проблемы; жилье; административные барьеры; реконструкция домов; финансирование; инвестирование; инвестиционные проекты.

Keywords: Emergency and dilapidated houses; housing problems; housing; administrative barriers; reconstruction of houses; financing; investment; investment projects.

В настоящее время существует проблема расселения жителей из аварийных и ветхих домов, то есть, согласно Конституции РФ, каждый гражданин имеет право на жилье, но при этом жилье должно быть доступным и комфортным. В силу различного рода административных барьеров, многие аварийные и ветхие дома де-факто являются таковыми, а де-юре не признаны и юридически за ними такой статус не закреплён. Кроме того, получение данного статуса имеет множество сложностей. В связи с этим граждане таких домов проживают без воды, с полурухнувшими стенами, потолками и т.п.

Административные барьеры на сегодняшний день выступают именно барьерами, а не бюрократической проволочкой. Признание дома аварийным или ветхим создает для властей новую проблему – реконструкции или сноса дома. При этом существуют конкретные люди, которых нужно расселить в новое жилье. В этом смысле сложность признания статуса дома аварийным и ветхим во многом связана с отсутствием эффективных механизмов решения данного типа проблем.

Кроме этого существует и ряд других проблем, связанных с нормативно-правовым регулированием, инвестировани-

ем, процессами реконструкции аварийного и ветхого жилья (рис.1).

Как видно на рисунке, выделяются три группы проблем:

- проблема отсутствия эффективного нормативно-правового регулирования;
- проблема отсутствия эффективных механизмов управления в данной сфере;
- проблема экономики и бюджетирования.

Касаясь проблемы нормативно-правового регулирования вопросов аварийного и ветхого жилья, следует отметить и подчеркнуть, что понятие «ветхости» исчезло из законодательства. В рамках проблемы нормативно-правового регулирования стоит также отметить отсутствие на правовом уровне механизмов контроля над субъектами, признающими статус домов аварийным и ветхим. Например, необходимо установить жесткие сроки расселения жителей при угрозе аварийности или ветхости дома по факту обращения граждан.

Проблема отсутствия эффективных механизмов управления сферой аварийных и ветхих домов может быть условно разделена на ряд разноплановых подпроблем. В частности, на сегодняшний день:

- отсутствуют эффективные механизмы реконструкции домов;

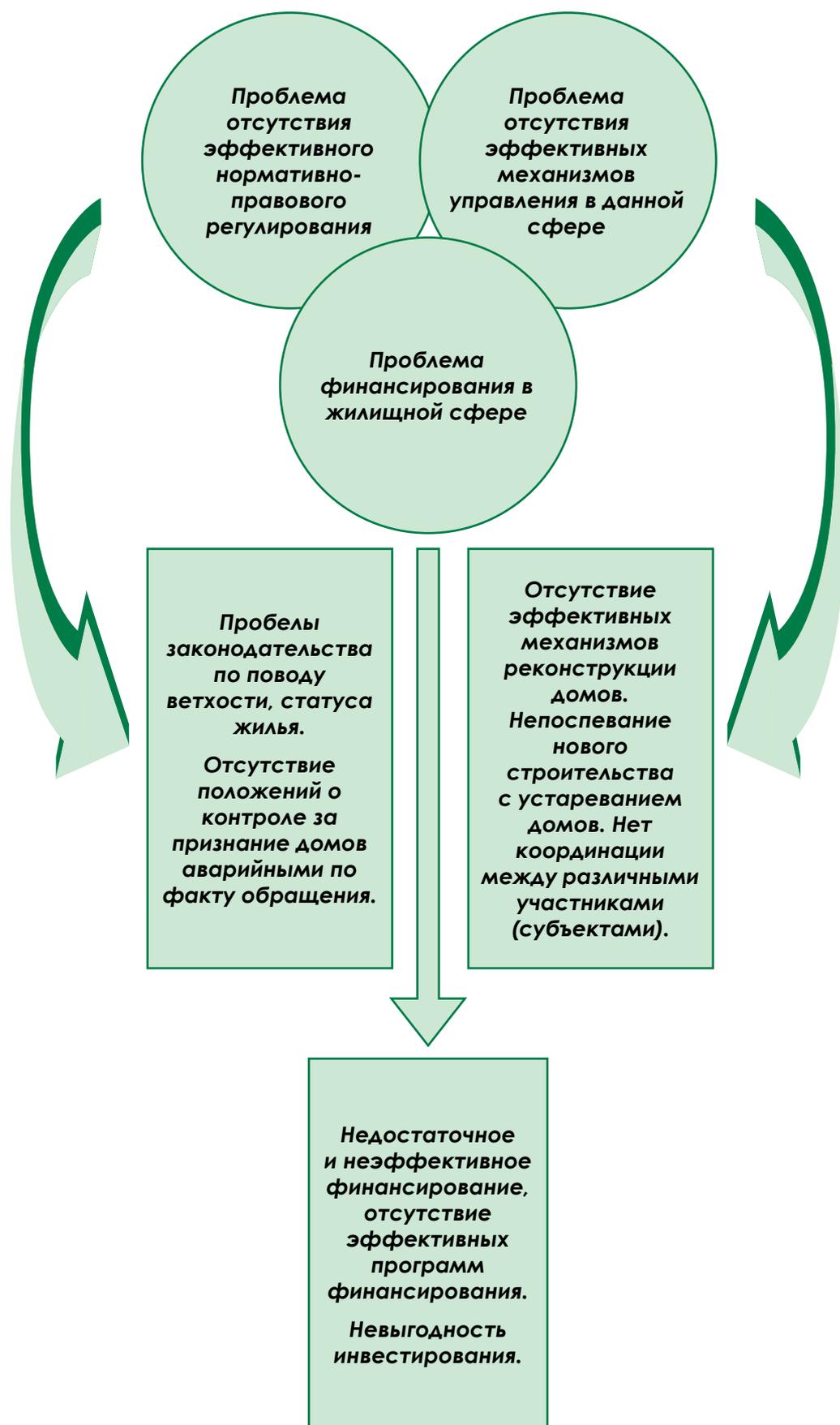


Рисунок 1. Детализация проблем в сфере аварийного и ветхого жилья

- новое строительство домов не поспевает за выбытием жилищного фонда в силу его старения;

- отсутствуют принципы комплексности и координации при решении проблем аварийных и ветхих домов.

Так, например, принцип комплексности предполагает глобальный подход к решению проблем ветхого и аварийного жилья. По нашему мнению, жилищный сектор развивает как потребительский сегмент, так и производственный сектор, создающий дороги, коммунальную и социально-бытовую инфраструктуру. Именно поэтому строительство – основной рычаг вывода российской экономики из кризиса.

С другой стороны, например, недостаточность темпов строительства порождает не только дисбаланс в воспроизводстве жилищных фондов, но и дисбаланс спроса и предложения на жилищном рынке, что в свою очередь влияет на платежеспособность населения.

Таким образом, решение жилищной проблемы, а именно решение проблемы аварийного и ветхого жилья стоит рассматривать комплексно, учитывая при этом множество факторов.

Проблема финансирования является одной из трудно разрешаемых. Это связано как с проблемой поиска оптимальной модели для финансирования процессов реконструкции домов, так и с проблемами невыгодности инвестиро-

вания в реконструкцию, о чем подробно будет сказано далее.

В частности, речь идет о жилищной неграмотности населения, которая, по сути, выгодна как органам власти, так и субъектам частного порядка – управляющим компаниям. Рассматривая данную проблему в рамках сферы аварийного и ветхого жилья, стоит отметить, что государству невыгодна жилищная грамотность жителей таких домов, поскольку тогда придется расселить миллионы жителей России. Но с другой стороны, права и свободы человека, в том числе и права на жилище, являются высшей ценностью, которая гарантирована Конституцией РФ.

Решение перечисленных проблем невозможно лишь с помощью программ по расселению из ветхого и аварийного жилья. В данной ситуации необходима более глубокая и тщательная разработка, проектирование и создание эффективной модели управления данной сферой, которая включала бы субъекты регулирования, начиная от уровня власти и заканчивая гражданами. Кроме того, необходимо тщательно изучить и проконтролировать вопросы, касающиеся финансирования, а также предоставления льгот. Но самым главным аспектом должно стать создание четкого нормативно-правового регулирования в сфере аварийного и ветхого жилья.

В рамках совершенствования программы расселения из аварийного и

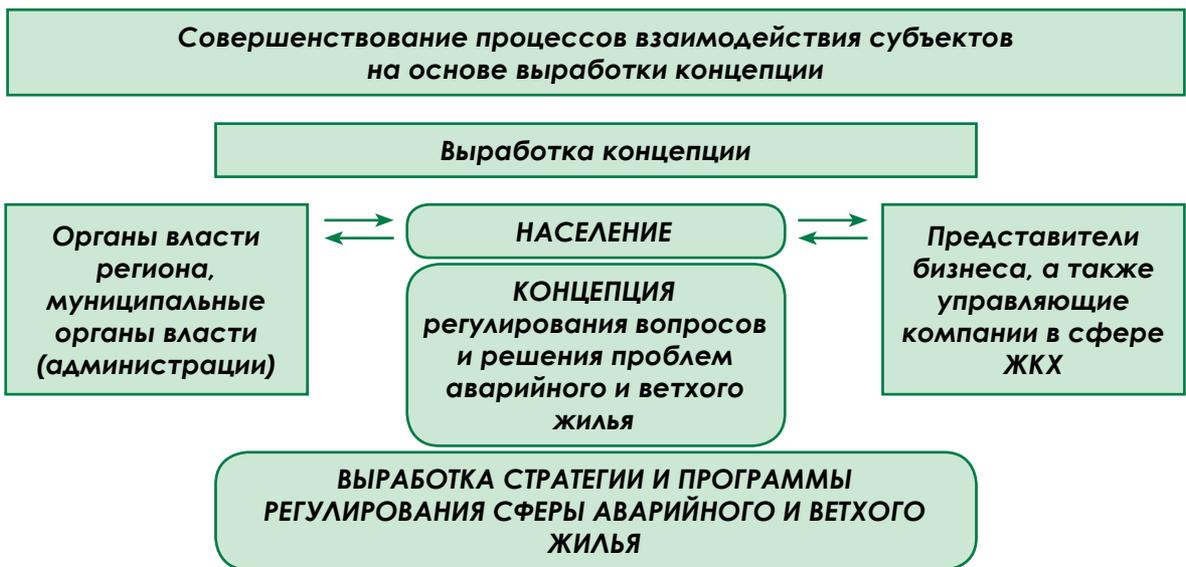


Рисунок 2. Взаимодействие субъектов в процессе выработки концепции стратегии и программы регулирования сферы аварийного и ветхого жилья

Таблица. Проблемы сноса ветхого и аварийного жилья, причины их возникновения, предложения по устранению и ожидаемые результаты.

Проблемы	Причины	Предложения	Ожидаемые результаты
1. Проблема отсутствия эффективного нормативно-правового регулирования.	Действующее законодательство не достаточно регулирует разработку проектов и программ сноса ветхого жилья и переселения населения в новый жилой фонд в связи с ограниченными финансовыми ресурсами на новое строительство.	1. Внести изменения в Стратегию социально-экономического развития города в части сноса ветхого жилья и переселения населения в новый жилой фонд. 2. Внести изменения в бюджетные правовые акты в части увеличения бюджетных расходов на снос ветхого жилья и переселения населения в новый жилой фонд. 3. Изменить ипотечное регулирование в части снижения процентов в рамках переселения из ветхого фонда.	1. Будет обеспечено переселение населения из ветхого фонда в новый жилой фонд. 2. Улучшится качество жизни населения города. 3. Внешний облик города приобретет более цивилизованный вид.
2. Проблема отсутствия эффективных механизмов управления в данной сфере.	1. Неэффективное нормативно-правовое регулирование. 2. Недостаточность профессиональных кадров управления, учета, налогообложения и аудита в системе ЖКХ. 3. Криминализованный бизнес	1. Внести изменения в нормативно-правовое регулирование в части упорядочения механизмов и инструментов управления системой сноса ветхого жилья и переселения населения в новый жилой фонд. 2. Внести правки в Правила отбора управляющих компаний в части Уставного капитала, собственного капитала, наличия опыта, профессиональных кадров, необходимого технического и технологического обеспечения.	На рынке управления в системе управления жилищным фондом появятся новые управляющие компании, которые обеспечат эффективные результаты от управленческой деятельности, привлечения и возвратности инвестиций, учета, оптимального налогообложения и контроля в данной системе.
3. Проблема экономики и бюджетирования.	1. Существование теневого бизнеса в системе ЖКХ. 2. Наличие конфликта интересов между ресурсоснабжающими организациями и управляющими компаниями, МФЦ и ЕРЦ. 3. Не эффективное финансовое моделирование в данной системе. 4. Недостаточно развитая система привлечения инвестиций и обеспечения их возвратности.	1. Внести правки в нормативно-правовое регулирование в части управления, планирования и прогнозирования экономики и бюджетирования. 2. Усилить контрольные меры за расходами управляющих компаний, а также за поступлением доходов от оказания услуг. 3. Унификация государственных услуг. 4. Стандартизация государственных услуг. 5. Сертификация государственных услуг. 6. Проведение научных исследований в части совершенствования системы управления в целях ее оптимизации.	1. Достоверность учета, отчетности, контроля, бюджетирования, аудита и экономики в системе жилищно-коммунального хозяйства. 2. Прозрачность и транспарентность учетно-управленческого процесса. 3. Эффективное принятие управленческих решений. 4. Привлечение необходимых инвестиций и обеспечение их возвратности. 5. Повышение качества жизни населения города. 6. Повышение социальной ответственности бизнеса в городе.

ветхого жилья необходимо выработать концепцию взаимодействия бизнеса и власти на уровне конкретных регионов, выстраивать не только инвестиционные проекты, но и привлекать бизнес к участию в решении жилищных проблем (рис. 2).

Таким образом, в перспективе, одним из решений проблем в области аварийного и ветхого жилья должна стать четкая организация деятельности субъектов, с

определенным центром координирования, направленных на оптимизацию процесса внешнего взаимодействия; такая работа будет сопровождать процесс осуществления социально-партнерских связей и является одним из условий его успешности.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать следующие выводы, представленные в таблице.

Литература:

Literature:

1. Конституция Российской Федерации от 25 декабря 1993 г. – Официальный текст с изменениями от 30 декабря 2008 г. – М.: ИНФРА-М, 2009.
2. Жилищный кодекс РФ.
3. Федеральная целевая программа «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации», утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 г. // СПС «Гарант».
4. Государственная программа города Москвы «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы» на 2012–2018 годы.
5. Государственная программа города Москвы «Экономическое развитие и инвестиционная привлекательность города Москвы» на 2012–2018 годы, утвержденная постановлением Правительства Москвы от 11.10.2011 №477-ПП (ред. от 20.04.2015 №216-ПП).
6. Государственная программа города Москвы «Жилище» на 2012–2018 годы, утвержденная постановлением Правительства Москвы от 27.09.2011 №454-ПП (ред. от 08.04.2015 №189-ПП).
7. Бутова Т., Тарасов И., Шаповаленко Е., Воробьева Е. О концепциях развития города Москвы // Самоуправление. 2014. №4. С. 24–28.
8. Бутова Т.В., Овсянникова Д.К. Методологические основы стратегического развития городов // Наука и общество в современных условиях. Материалы Международной научно-практической конференции: в 2-х частях. Искужин Т.С. (отв. редактор). 2013. С. 34–37.

1. the Constitution of the Russian Federation from December 25, 1993 - the official text with changes from December 30, 2008 - M.: infra-M, 2009.
2. The housing code of the Russian Federation.
3. The Federal target program "Reforming and modernization of housing and communal complex of the Russian Federation" approved by Decree of the Government of the Russian Federation of 17 November 2001// SPS "guarantor".
4. the state program of Moscow city "Economic development and investment attractiveness of the city of Moscow" for the years 2012-2018.
5. the state program of Moscow city "Economic development and investment attractiveness of the city of Moscow" for 2012-2018, approved by the decree of the government of Moscow 11.10.2011 No477-PP (edited on 20.04.2015 No216-PP).
6. the state program of Moscow "Housing" for the years 2012-2018, approved by the decree of the government of Moscow dated 27.09.2011 No454-PP (edited on 08.04.2015 No189-PP).
7. Butova T., Tarasov I., Shapovalenko E., Vorobiev E. on the concepts of development of Moscow//self-Government. 2014. No4. Pp. 24-28.
8. Butova T. V., Ovsyannikov D. K. Methodological basis of strategic development of cities//science and society in modern conditions, the Materials of the International scientific-practical conference: in 2 parts. Iskuzhin TS (resp. editor). 2013. Pages 34-37.

БАНКОВСКОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КАК ФИНАНСОВО-ПРАВОВАЯ КАТЕГОРИЯ

BANKING REGULATION AS A CATEGORY OF FINANCIAL LAW



Исмаил Шапурович Исмаилов,
аспирант Департамента правового
регулирования экономической
деятельности

Ismail Shapurovich Ismailov,
postgraduate student of the Department of
legal regulation of economic activity

ismailovism@yandex.ru

Аннотация: В данной статье автором анализируется банковское регулирование, его сущность как финансово-правовой категории, а также проводится анализ общественных отношений в сфере банковской деятельности по критерию их отнесения к предмету правового регулирования гражданского, финансового или административного права. Также изучаются особенности правового статуса надзорного органа, которые ложатся в основу обоснования правовой сущности отношений по осуществлению банковского регулирования и надзора.

Abstract: This article is dedicated to appropriateness of including the institution «banking regulation» in the subject of financial law, and to review and analyze different legal relationships in the sphere of banking activity by their attribution to a subject of concrete area of law, whether civil, financial or administrative law. Moreover, in this article author examines some specific features of the legal status of supervisory authority, which are the base of justification of the legal nature of banking regulation and supervision.

Ключевые слова: Банковское регулирование, банковский надзор, финансовое право, финансовые правоотношения, финансово-правовая категория.

Keywords: Banking regulation, banking supervision, financial law, financial legal relationships, the category of financial law.

Общественные отношения в сфере банковской деятельности являются смешанными и комплексными во многих современных законодательных системах, а в особенности, в правовых системах стран с развивающимися экономиками, к которым

относится Российская Федерация. Важной задачей для характеристики данных общественных отношений является определение правовой сущности конкретных правоотношений в банковской сфере, складывающихся между различными субъектами:

физическими и юридическими лицами, кредитными организациями, надзорным органом и так далее. С одной стороны, банковские правоотношения нацелены на удовлетворение частных интересов конкретных лиц, связанных с реализацией ими потребности в дополнительной ликвидности или в размещении свободных денежных средств, но, с другой стороны, правоотношения в данной сфере связаны с функционированием всего финансового рынка или даже всей экономики, а значит имеют публично-правовой характер. Нормальное функционирование банковской системы является неотъемлемой целью финансового регулирования и финансовой политики современного государства.

Определение и отнесение конкретных правоотношений к категории частных или публичных являлось проблемой даже в советский период до принятия Федерального закона «О банках и банковской деятельности». Первая группа правоотношений включала в себя так называемые горизонтальные правоотношения между различными лицами при осуществлении расчетов и денежных операций, которые регулировались в большей степени нормами гражданско-правового характера. Вторая же группа правоотношений включала в себя пласт общественных отношений, связанных с организацией и деятельностью Госбанка СССР, Промстройбанка СССР и аналогичных финансовых институтов, была отнесена к регулированию финансово-правовыми нормами. Это вполне объяснимо, поскольку до 1990 года все денежные средства, с которыми работали банки, были государственными. Более того, Е.А. Ровинский рассматривал понятия финансовых органов и кредитных учреждений как тождественные. Данное разграничение отражает структуру банковского права, в определении понятия которого до сих пор существует множество мнений и интерпретаций. Однако не вызывает споров и противоречий то, что общественные отношения в сфере банковской деятельности регулируются нормами как гражданского, так и финансового права, а значит каждый конкретный вид правоотношений требует отдельного анализа.

Одним из ключевых видов отношений в сфере банковской деятельности является группа отношений по осуществлению надзорным органом своих полномочий в сфере банковского регулирования и банковского надзора. В широком смысле «банковское регулирование» объединяет

все государственные и негосударственные формы управляющего воздействия на банковскую систему. Такое определение, данное Я.А. Гейвандовым, отражает достаточно большой круг как субъектов, так и непосредственно способов воздействия на банковскую систему, часть из которых носит внутренний характер (т.е. осуществляются самостоятельно кредитными организациями), а оставшиеся осуществляются определенными уполномоченными органами, а значит носят внешний характер. Наличие же такого императивного элемента, а также постоянного регулирования и надзора со стороны регулятора дает основание сделать выводы о финансово-правовой или даже административно-правовой сущности данных видов правоотношений.

В непосредственно исследуемых аспектах существуют противоречия в вопросах отнесения банковского регулирования и надзора к классическим административно-правовым или финансово-правовым общественным отношениям, вызывает неопределенность в правовом статусе Центрального банка Российской Федерации (Банка России), который хоть и является с 2013 года мегарегулятором финансового рынка и одним из самых больших центральных банков в мире, однако так и остается, возможно, самым неопределенным институтом в системе управления экономикой Российской Федерации. С одной стороны, статья 75 Конституции Российской Федерации определяет особый конституционно-правовой статус Банка России как эмиссионного центра Российской Федерации и как института, единолично исполняющего функции по защите и устойчивости рубля, независимо от других органов власти. Именно данная формулировка и вызывает большое количество дискуссий, так как ее расширенное толкование позволяет отнести Банк России к органам государственной власти, хотя напрямую это не вытекает из каких-либо правовых актов, также как и отсутствует конкретизация об отнесении Банка России к конкретной ветви власти и вообще такой возможности при сохранении предоставленной Центральному банку Российской Федерации Конституцией независимости.

Мнения многих ученых расходятся по данному вопросу. Некоторые ученые, такие как А.Г. Братко, выделяют как основу функционирования именно независимость Банка России, которая проявляется в том, что он не входит в систему органов власти и является институтом, нацеленным исклю-

чительно на эмиссию денежных средств и организацию денежного оборота. Однако А.Г. Братко признает и не отрицает, что по своей сути Банк России является властным институтом, но занимает особое место в системе власти, не являясь при этом органом власти. Другая группа ученых, включающая главу Ассоциации российских банков (АРБ) Г.А. Тосуняна, полагает, что Банк России можно считать органом власти, исходя из толкования ранее упомянутой статьи 75 Конституции Российской Федерации. Но при этом Г.А. Тосунян подчеркивает, что Банк России не относится к числу органов, которые осуществляют государственную власть в общепринятом (классическом) смысле этого слова. В своем толковании данных положений главного закона государства Конституционный Суд Российской Федерации исходит из характера применяемых Банком России мер в целях выполнения по сути двух своих уставных функций, вытекающих из Конституции: осуществления эмиссии и защиты и обеспечения устойчивости рубля. В своем Определении от 14 декабря 2000 года №268-О Конституционный Суд Российской Федерации истолковал полномочия Банка России как функции государственной власти, поскольку их реализация предполагает применение мер государственного принуждения, не конкретизируя положение Центрального банка Российской Федерации в системе государственного управления.

Важно отметить, что несмотря на статус юридического лица, хоть и без определения организационно-правовой формы, вытекающий из статьи 1 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)», большинство ученых рассматривают Банк России как субъект публичного права, а не частного. Однако ранее упомянутое отсутствие четкого отнесения Банка России к структуре органов государственной власти, а также смешанный и комплексный характер деятельности Центрального банка Российской Федерации, который выполняет функции кредитора последней инстанции, эмиссионного центра, органа валютного контроля, органа пруденциального надзора и многие другие, не позволяют отнести правоотношения в области осуществления банковского регулирования и надзора к классическим административно-правовым общественным отношениям, несмотря на то, что они осуществляются при использовании административных методов.

Банковское регулирование является сложной категорией, которой свойственны определенные особенности, связанные как с непосредственно статусом регулятора, так и осуществляемой деятельностью. Как уже ранее отмечалось, в широком смысле банковское регулирование охватывает большой ряд общественных отношений и все возможные методы воздействия на общественные отношения в сфере банковской деятельности, потому было бы логичным рассматривать банковское регулирование в узком смысле, как деятельность Банка России по регулированию банковских правоотношений. Выделяют два вида банковского регулирования: валютное и пруденциальное. Валютное регулирование направлено на проведение грамотной денежно-кредитной политики государства и поддержание стабильности национальной валюты, в интересах достижения макрээкономических целей государства. А пруденциальное регулирование – это система норм государственно-властного характера, имеющая целью обеспечение стабильного и надежного функционирования банковской системы в целом, а также защиту интересов вкладчиков с помощью государственной регистрации и лицензирования банковской деятельности, установления экономических нормативов функционирования банков и осуществления банковского надзора, главным инструментом которого выступает применение мер воздействия (санкций) от имени государства.

Очевидным является то, что для осуществления данных видов регулирования определяющую роль играют властные полномочия регулятора и императивный характер складывающихся между регулятором и регулируемыми лицами отношений, что с учетом ранее проанализированного правового статуса Банка России позволяет сделать вывод о финансово-правовой сущности общественных отношений в сфере банковского регулирования и надзора. Отношения же, касающиеся внутреннего контроля кредитных организаций за выполнением банковского законодательства (в том числе внутренний контроль соответствия нормативам банковской деятельности) не порождают отношений власти-подчинения между контролером и контролируемым лицом (тем более, что данные лица фактически представлены одной кредитной организацией), что говорит о внутренней корпоративной сущности таких общественных отношений, но с не-

которой оговоркой, так как требования по ведению внутреннего контроля носят императивный характер, устанавливаются непосредственно статьей 11.1-2 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» и конкретизируются в актах Банка России. Поэтому правомерной является позиция, включающая данный вид контроля в предмет финансового правового регулирования. Такие правоотношения можно отнести к внутреннему пруденциальному контролю, который осуществляется самими кредитными организациями, но с учетом императивных норм, устанавливаемых Банком России.

На основании анализа действующего законодательства, в том числе конституционных норм, закрепляющих неопределенный и непрозрачный правовой статус Центрального банка Российской Федера-

ции, можно сделать вывод, что Банк России как регулятор финансовых рынков является субъектом публичного права, наделенным властными полномочиями, претерпевшим множество изменений и реформ, последняя из которых превратила Банк России в мегарегулятор финансового рынка. Банковское же регулирование и надзор на протяжении всего существования Банка России были классическими и неотъемлемыми его функциями, отражающими в том числе и властные полномочия в сфере банковской деятельности. Такие особенности правового статуса надзорного органа, а также непосредственно самой деятельности по осуществлению банковского регулирования и надзора, характеризуют данные правоотношения как публичные и относящиеся к регулированию финансового права.

Литература:

Literature:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – №4. – Ст. 445.
2. Федеральный закон от 02 декабря 1990 года №395-1 «О банках и банковской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №6.
3. Федеральный закон от 10 июля 2002 г. №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. – №28.
4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 14 декабря 2000 года №268-О «По запросу Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности части третьей статьи 75 Федерального закона «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 2001. – №2.
5. Положение Банка России от 16 декабря 2003 г. №242-П «Об организации внутреннего контроля в кредитных организациях и банковских группах» // Вестник Банка России. – 2004. – №7.
6. Братко А. Г. Центральный банк в банковской системе России. – М.: Спарк, 2001. – С. 4.
7. Братко А. Г. Банковское право России. – М.: Юрид. лит., 2003. – С. 391.
8. Гейвандов Я. А. Банковское регулирование в Российской Федерации. Особенная часть. В 2 т. Учебник. М.: Юристъ. 2001. т. 1. с. 281–331.
9. Ерпылева Н. Ю. Пруденциальное регулирование банковской деятельности в России (продолжение) // Юридическая работа в кредитной организации. – 2008. – №2.
10. Исмаилов И. Ш. Проблемы развития банковского регулирования в Российской Федерации в условиях экономического кризиса. // Юридический мир. 2016. №9. с. 24.
11. Лунгу Е. В. Конституционно-правовой статус Центрального банка Российской Федерации: автореф дисс. к. ю. н., – Тюмень: 2005. – с. 17.
12. Олейник О. М. Основы банковского права: Курс лекций. – М.: Юристъ, 1997. – С. 13.
13. Ровинский Е. А. Основные вопросы теории советского финансового права. М.: 1960. С. 161.
14. Тосунян Г. А., Викулин А. Ю. Постатейный комментарий к Федеральному закону РФ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)». – М.: Издательство «Дело», 2001. – С. 12–13.

1. The Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote December 12, 1993 // Coll. the legislation Grew. Federation. – 2009. – №4. – St. 445.
2. The Federal law from 02 December 1990 No395-1 "on banks and banking activity" // meeting of the legislation of the Russian Federation. – 1996. – №6.
3. The Federal law from July 10, 2002 №86-FZ "on. Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)" // Coll. the legislation Grew. Federation. – 2002. – №28.
4. the definition of the constitutional Court of the Russian Federation of 14 December 2000 No268-on "At the request of the Supreme Court of the Russian Federation about check of constitutionality of part three of article 75 of the Federal law "on the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)", Bulletin of the constitutional Court of the Russian Federation. – 2001. – №2.
5. The Bank of Russia regulation dated 16 December 2003 No. 242-P "on organization of internal control in credit organisations and banking groups" // the Bulletin of Bank of Russia. – 2004. – №7.
6. Bratko. G. Central Bank in the Russian banking system. – M.:Spark, 2001. – C. 4.
7. Bratko.g. the banking law of Russia. – M.: Yurid. lit., 2003. – S. 391.
8. I geyvandov.. banking regulation in the Russian Federation. special part. 2 t tutorial. M.: Yurist. 2001. vol. 1. p. 281–331.
9. erpyleva B. Y. Prudential regulation banking activities in Russia (cont.) // Legal work in credit institution. – 2008. – №2.
10. Ismailov I. S. problems of development of banking regulation in the Russian Federation in the conditions of economic crisis. // The legal world. 2016. №9. p. 24.
11. Lungu E. V. constitutional-legal status of the Central Bank of the Russian Federation: abstract of Diss. K. Yu.N., – Tyumen: 2005. – p. 17.
12. Oleinik O. M. fundamentals of banking law: URS lectures. – M.: Yurist, 1997. – S. 13.
13. E. Rovinsky and. main questions of the theory of the Soviet financial law. Moscow: 1960. P. 161.
14. Tosunian G. A., Vikulin. Y. article-by-Article commentary to the Federal law "on the Central Bank of the Russian Federation (Bank of Russia)". – M.: publishing house "Delo", 2001. – Pp. 12-13.

РОЛЬ КОРПОРАТИВНОГО СЕКРЕТАРЯ В СИСТЕМЕ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ КОМПАНИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ

THE ROLE OF THE CORPORATE SECRETARY IN THE CORPORATE GOVERNANCE SYSTEM OF THE COMPANY WITH STATE PARTICIPATION



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

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

leorem@yandex.ru



Астхик Арташесовна Башинджагян,
аспирантка Департамента
корпоративных финансов и
корпоративного управления ФГОБУ
ВПО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»

Astkhik Bashindzhagyan,
Graduate student of Corporate Finance
and Corporate Governance Department
Federal State-Funded Educational Institution
of Higher Professional Education «Financial
University under the Government of the
Russian Federation»

tsoke@yandex.ru

Аннотация: Различные аспекты развития института корпоративного секретаря неизменно привлекают интерес современных научных и бизнес кругов среди прочих традиционно дискуссионных вопросов.

С наращиванием темпов развития данного института в странах с развитой экономикой и возможностью оценки качества накопленного опыта стран с уже сложившейся историей развития корпоративного управления наиболее пристальное внимание уделяется самым острым, уже сложившимся проблемам и вопросам, но не меньший интерес вызывают еще не так пристально рассмотренные ранее области. В частности, с появлением в российской системе корпоративного управления такого института, как корпоративный секретарь, вновь всколыхнулся пласт фундаментальных вопросов, включая вопросы особенностей соблюдения интересов сторон, непосредственно статуса корпоративного секретаря как звена в системе управления, и т.д.

В настоящей статье авторами закладываются предпосылки для дальнейшего изучения данного вопроса и анализируется мировой опыт развития института корпоративного секретаря и особенности его внедрения в России, включая опыт компаний с государственным участием.

Abstract: Different aspects of the corporate secretary institution attracted the interest of modern scientific and business circles as well as other traditionally controversial issues.

With the build-up of the pace of development of the corporate secretary institution in the developed economies and the ability to assess the quality of experience of countries with already established a history of corporate governance most attention is given to the most urgent and already established problems and issues. But no less interesting are not so closely examined before the field. In particular, with the advent in Russian system of corporate governance such corporate secretary institution such formation of the fundamental issues, including the features that the interests of the parties directly Corporate Secretary's status as a level control system, etc. surged up again.

In this article, the authors laid the basis for further study of the issue and analyzed the world experience in the development of the Corporate Secretary of the Institute, and particularly its implementation in Russia, including the experience of companies with state participation.

Ключевые слова: Корпоративный секретарь, секретарь совета директоров, секретарь общества, корпоративное управление, кодекс корпоративного управления, совет директоров, модели корпоративного управления.

Keywords: Corporate secretary; secretary of the board of directors; corporate governance, corporate governance code; companies with state participation; board of directors; corporate governance model.

В отличие от стран с более развитой и устоявшейся системой корпоративного управления в России институт корпоративного секретаря появился сравнительно недавно.

С утверждением Советом директоров Банка России национального Кодекса корпоративного управления, понятие «корпоративный секретарь» получило закрепление в документе «мягкого регулирования» государственного уровня, а позднее – в правилах листинга Московской биржи.

Наличие в обществе корпоративного секретаря стало обязательным требованием для компаний, чьи акции включены в котировальные списки высшего уровня.

Международный опыт

В международной практике институт корпоративного секретаря получил развитие значительно раньше, чем в отечественной практике. В эталонной модели корпоративный секретарь – это значимая фигура в структуре компании. Как правило его роль не ограничивается статичным

присутствием в системе управления, а напротив, подразумевает высокую активность и динамику в работе.

В практике зарубежных компаний корпоративный секретарь занимает достаточно высокое положение в иерархии, что обусловлено, прежде всего, его функционом.

Стимулом развития института корпоративного секретаря послужила растущая конкуренция на рынке привлечения иностранных инвестиций. Так, регулируемыми органами государств с формирующимися рынками (например, Индия, Малайзия, Таиланд, Филиппины) проделана значительная работа по развитию систем корпоративного управления и внедрению должности корпоративного секретаря в публичных компаниях.

таль выступает гарантом соблюдения участниками процесса требований, которые обеспечивают реализацию законных прав и интересов акционеров. Основная идея заключается в создании такого коммуникационного механизма и административного инструмента, который позволил бы обеспечить качественное функционирование системы в целом и нивелировал бы риск втягивания общества в корпоративные конфликты. Подобные вещи не приветствуются нигде, поскольку создают неблагоприятные условия, при которых компания может потерять стабильность функционирования собственной системы управления, столкнуться с необходимостью выплачивать штрафы, привлечением должностных лиц к ответственности. Как следствие



Рисунок 1. Схема взаимодействия с корпоративным секретарем «корпоративный треугольник».

Корпоративный секретарь — это «сотрудник, поддерживающий регулярное плодотворное общение между собственниками акционерного общества, его топ-менеджерами и советом директоров» [2].

Основная роль корпоративного секретаря – это связующее звено и эффективный коммуникатор в треугольнике между менеджментом, советом директоров и акционерами [1].

В рамках такого «корпоративного треугольника» корпоративный секре-

возможно падение котировок акций, ухудшение репутации общества и при самых усугубленных обстоятельствах даже банкротство. В случае с компаниями с государственным участием в качестве эффекта можно получить и негативное влияние государства.

С течением времени функционал корпоративного секретаря в значительной степени усложнился и теперь ему приходится иметь дело с «ростом влияния институциональных инвесторов, повышением требований гражданского общества к уровню

социальной ответственности бизнеса, усилением давления на советы директоров и топ-менеджмент со стороны акционеров и работников предприятий, ужесточением норм законодательства» [2]. В результате роль корпоративного секретаря заметно изменилась, и он превратился в одну из ключевых фигур современного акционерного общества.

Международная практика содержит два похожих института, особенности которых связаны с особенностями традиций делового оборота разных стран и сложившихся там моделей корпоративного управления.

Статус секретаря компании в системе корпоративного управления анализируется с начала 90-х годов и впервые был рассмотрен в докладе Адриана Кэдбюри (Adrian Cadbury) в 1992 г.

В международной практике условно можно выделить три модели примене-

Обратим внимание на американскую практику, при которой допускается совмещение нескольких руководящих позиций и обязанности корпоративного секретаря зачастую выполняются лицом, имеющим одновременно другие функции. На позиции корпоративного секретаря как правило работает юрист, который является также главным советником по правовым вопросам.

Такое совмещение должностей содержит противоречивую природу и может привести к конфликту интересов между его обязательствами юриста и обязательствами корпоративного секретаря, например, при выявлении нарушений компании. Таким образом, вопрос о степени доверия такому советнику-секретарю со стороны акционеров остается открытым.

В компаниях, контролируемых семейными кланами, дуализм ситуации усугубляется, и секретарь попадает в ситуацию,



Источник: составлено авторами.

Рисунок 2. Институты секретарей в международной практике.

ния института корпоративного секретаря, включая опыт компаний с государственным участием, приведенные в таблице 1 далее.

Корпоративный секретарь, как правило, – это старшее должностное лицо компании (senior corporate officer). Он играет ключевую роль в администрировании и обеспечении важнейших сфер корпоративного управления. Для повышения эффективности его работы во многих акционерных обществах формируется специальный отдел, включающий в себя несколько сотрудников. Согласно исследованию Американского общества корпоративных секретарей, размеры такого структурного подразделения зависят от ряда факторов, включая величину компании и отрасль, в которой она функционирует и варьируется, как правило, от 3-х и более человек.

при которой ему необходимо охранять интересы одного клана, но также одновременно отстаивать права остальных владельцев акций. При этом совпадение интересов в такой ситуации как правило прозрачно. При таком соединении полномочий миноритарные акционеры попадают в ситуацию недостаточной защищенности [4]. В компаниях с государственным участием такое противоречие лишь острее проявляется.

В Великобритании в крупных фирмах секретарь компании, как правило, является фигурой самодостаточной, обладающей самостоятельностью. В остальных компаниях, как правило, практикуется совмещение должностей (финансовым директором или главным бухгалтером), что также подразумевает потенциальный конфликт интересов в силу несовпадения интересов менеджеров и акционеров.

Таблица 1. Модели института корпоративного секретаря

Модели института корпоративного секретаря	Британская	Американская	Континентально-европейская модель
Страны	Великобритания Гонконг Ирландия	США	Германия Франция Италия
Полномочия	Предполагает наибольший объем полномочий и включает кроме прочего: – обеспечение информ. потоков для СД, – введение в должность вновь назначенных директоров, – предоставление независимых консультаций/руководства о корпоративных процедурах и требованиях закона, – продвижение лучших практик в области корп. управления.	Отличается большой вариативностью в отношении наполнения роли корпоративного секретаря.	Характеризуется менее значительной ролью корпоративного секретаря. В основном осуществляет технические функции обеспечения проведения заседаний совета директоров, например обеспечение ведения стенограмм заседаний совета директоров, ведение реестров и т.п.
Назначение корпоративного секретаря/отстранение от должности	Советом директоров		Отсутствуют положения, регламентирующие функционирование и роль корпоративного секретаря
Подотчетность	Совету директоров	Может быть как совету директоров, так и председателю правления (см. Примечание)	
Совмещение должностей	За редким исключением корпоративный секретарь не занимает иных должностей в компании	Очень частое совмещение роли корпоративного секретаря и члена правления (вице-президента, старшего вице-президента, главного юрисконсульта)	Как правило, лицо, занимающее должность корпоративного секретаря, не совмещает работу в этом качестве с другой деятельностью

Примечание: Согласно результатам исследования Американского общества корпоративных секретарей, ответы на вопрос о подотчетности корпоративного секретаря, если он не является одновременно главным советником по правовым вопросам, распределились следующим образом: 47% – генеральному директору, 32% – главному советнику по правовым вопросам, 2% – обоим указанным выше лицам, 9% – финансовому директору.

Источник: Составлено авторами на основе доклада Центрального банка Российской Федерации для общественных обсуждений.

Российский опыт

До последнего времени в России практиковался институт секретаря совета директоров и лишь в последние 5 лет постепенно начала получать распространение практика применения института корпоративного секретаря [1].

Для упрощенного восприятия разницы между понятиями «секретарь совета ди-

ректоров» и «корпоративный секретарь» в российской практике следует обратить внимание на то, что в первом случае термин содержит прямое указание на принадлежность к совету директоров, а во втором случае – на принадлежность к обществу в целом.

Секретарь совета директоров избирается советом для обеспечения его деятель-

ности, организации созыва и проведения заседаний совета директоров. К функциям же корпоративного секретаря согласно Кодексу корпоративного управления рекомендуется отнести:

- участие в организации подготовки и проведения общих собраний;

- обеспечение работы совета директоров и комитетов совета директоров;

- участие в реализации политики общества по раскрытию информации, а также обеспечение хранения корпоративных документов общества;

- обеспечение взаимодействия общества с его акционерами и участие в предупреждении корпоративных конфликтов;

- обеспечение взаимодействия общества с органами регулирования, организаторами торговли, регистратором, иными профессиональными участниками рынка ценных бумаг в рамках полномочий, закрепленных за корпоративным секретарем;

- обеспечение реализации установленных законодательством и внутренними документами общества процедур, обеспечивающих реализацию прав и законных интересов акционеров, и контроль за их исполнением;

- незамедлительное информирование совета директоров обо всех выявленных нарушениях законодательства, а также положений внутренних документов общества, соблюдение которых относится к функциям секретаря общества;

- участие в совершенствовании системы и практики корпоративного управления общества» [3].

Таким образом, круг функциональных обязанностей корпоративного секретаря значительно шире, чем у секретаря совета директоров. При этом функции секретаря совета директоров также предусмотрены в составе функций корпоративного секретаря [6].

Статус корпоративного секретаря достаточно четко определен в Кодексе корпоративного управления, раздел 3 части Б которого содержит конкретные рекомендации, в том числе о том, что:

- на должность корпоративного секретаря рекомендуется назначать лицо, имеющее высшее юридическое, либо экономическое, либо бизнес-образование, имеющее опыт работы в области корпо-

ративного управления или руководящей работы не менее двух лет;

- не рекомендуется назначать корпоративным секретарем общества лицо, являющееся аффилированным лицом общества, связанное с контролирующим обществом лицом либо с исполнительным руководством общества, поскольку это может привести к возникновению конфликта интересов и ненадлежащему выполнению корпоративным секретарем своих задач;

- корпоративный секретарь должен обладать достаточной независимостью от исполнительных органов общества и иметь необходимые полномочия и ресурсы для выполнения поставленных перед ним задач» [3].

Корпоративный секретарь, как и секретарь совета директоров – это лицо, непосредственно подчиненное совету директоров. Функции корпоративного секретаря могут выполняться одним лицом – корпоративным секретарем либо специальным структурным подразделением, возглавляемым корпоративным секретарем. Кодексом корпоративного управления также не рекомендуется, чтобы корпоративный секретарь совмещал свою работу в качестве корпоративного секретаря с выполнением иных функций в обществе.

Секретарь совета директоров в большинстве компаний, как правило, – либо руководитель одного из блоков компании (корпоративного управления/ правового), либо внешнее лицо, избираемое по представлению председателя совета директоров. В числе ограничений в отношении секретаря совета директоров зачастую предусматривается условие о невозможности назначения секретарем физического лица, не являющегося членом совета директоров, членом правления, членом ревизионной комиссии или членом счетной комиссии общества. Лицо, осуществляющее функции единоличного исполнительного органа общества, не может быть одновременно секретарем совета директоров.

Таким образом, в отношении кандидатуры корпоративного секретаря мы видим большой набор требований, определяющих его статус и положение в структуре общества.

Более того, секретарь совета директоров чаще всего – лицо, назначаемое на

1 год. Корпоративный секретарь же, если иное не предусмотрено внутренними документами общества, может быть избран на неопределенный срок (например, до прекращения трудовых отношений в случае переизбрания советом директоров).

В практике встречаются случаи, когда функции корпоративного секретаря отдаются на аутсорсинг. Следует отметить, что в акционерном законодательстве понятий «корпоративный секретарь» и «секретарь совета директоров» нет. Однако, правилами листинга Московской биржи для компаний, чьи акции включены в котировальные списки первого и второго уровня, в отношении корпоративного секретаря определены конкретные требования о его наличии. При этом для котировального списка первого уровня предусмотрено требование наличия у эмитента утвержденного советом директоров положения о корпоративном секретаре (или специальном структурном подразделении (структурных подраз-

делениях), осуществляющем (осуществляющих) функции корпоративного секретаря), разработанного с учетом положений Кодекса корпоративного управления, рекомендованного к применению Банком России.

При этом, в случае несоответствия указанного положения Кодексу корпоративного управления, рекомендованному к применению Банком России, информация с объяснениями причин такого несоответствия должна быть раскрыта [5].

В практике также встречаются случаи совмещения в одной компании указанных двух позиций. При этом набор функциональных обязанностей этих сотрудников может отличаться от классического.

Итак, подводя итог, можно сказать, что российская модель института корпоративного секретаря тяготеет к английской модели, однако должна допускаться возможность применения того или иного подхода с учетом таких факторов, как масштаб бизнеса, отрасль и т.д.

Литература:

1. Харчилова Х.П. Основные характеристики института совета директоров в России // Управленческие науки в современном мире: Сб. докл. науч. конф.: В 2 т. / Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации; ИД «Реальная экономика», СПб – 2016.
2. «Эффективный корпоративный секретарь: мировая практика» / Н. Арапова, М. Грачева. Журнал «Управление компанией» №5(36)/2004 (май).
3. Доклад Банка России для общественных консультаций «О совершенствовании корпоративного управления в публичных акционерных обществах» (электронный ресурс: <http://www.nand.ru/upload/cbrf-corporate.pdf> Дата обращения: 10.01.2017).
4. Харчилова Х.П., Башинджаган А.А. Баланс интересов основных групп стейкхолдеров в непубличных государственных компаниях // «Вестник ГУУ» – 2015 – №13.
5. Харчилова Х.П. Место и роль кодекса корпоративного управления в деятельности российских компаний // «Вестник ГУУ» – 2015 – №7.
6. Харчилова Х.П. Этапы развития совета директоров в российских компаниях // Журнал «Экономические системы» – 2015. – №3.
7. Кодекс корпоративного управления, рекомендованный к применению письмом Банка России от 10.04.2014 №6 – 52/2463. (электронный ресурс: <http://www.cbr.ru/publ/Vestnik/ves140418040.pdf> Дата обращения: 05.01.2017).
8. Кодекс корпоративного поведения, одобренный на заседании Правительства Российской Федерации 28 ноября 2001 года и рекомендованный к применению акционерными обществами распоряжением ФКЦБ России от 4 апреля 2002 года №421/р «О рекомендации к применению Кодекса корпоративного поведения» (Электронный ресурс: http://www.cbr.ru/sbrfr/archive/fsfr/fkcb_ffms/catalog.asp%40ob_no=1772.html Дата обращения: 05.01.2017).
9. Правила листинга ПАО «Московская биржа» (Электронный ресурс: <http://fs.moex.com/files/257> Дата обращения 07.01.2017).
10. Методические рекомендации по организации работы корпоративного секретаря. А.С. Семенов, А.А. Филатов (Электронный ресурс: <http://nokc.org.ru/> Дата обращения: 05.01.2017).

Literature:

1. Harchilava H. P. Main features of the Institute's Board of Directors in Russia // Management science in the modern world : Sat. Dokl. scientific. Conf.: 2 V. Financial University under the Government of the Russian Federation; ID "the real economy", St. Petersburg – 2016.
2. "Effective corporate Secretary: international practice" / N. Arabova, M. Gra - cheva. The magazine "Management company" №5 (36)/2004 (may).
3. The report of the Bank of Russia for public consultation On "improving corporate governance in public joint-stock companies" (electronic resource: <http://www.nand.ru/upload/cbrf-corporate.pdf> date of access: 10.01.2017).
4. Harchilava P. H., Margaryan A. A. the Balance of interests of major stakeholder groups in the non-public state-owned companies // "Bulletin of goo" - 2015 - №13.
5. Kharchilava H. P. Place and role of the code of corporate governance in Russian companies // "Bulletin of goo" - 2015 - №7.
6. Harchilava H. P. Stages of development of the Board of Directors in Russian companies // Journal "Economic system" - 2015. - №3.
7. The corporate governance code recommended for application by the letter of the Bank of Russia dated 10.04.2014 №6-52/2463. (electronic resource: <http://www.cbr.ru/publ/Vestnik/ves140418040.pdf> date accessed: 05.01.2017).
8. The code of corporate conduct, approved at the meeting of the Government of the Russian Federation on 28 November 2001 and recommended for application by joint-stock companies by the order of FCSM of Russia dated 4 April 2002 №421/R "On recommendations for application of the Code of corporate conduct" (E-resource: http://www.cbr.ru/sbrfr/archive/fsfr/fkcb_ffms/catalog.asp%40ob_no=1772.html date of access: 05.01.2017).
9. Listing rules of JSC "Moscow exchange" (Electronic resource <http://fs.moex.com/files/257> date 07.01.2017).
10. Methodical recommendations on organization of work of corporate Secretary. A. S. Semenov, A. A. Filatov (Electronic resource: <http://nokc.org.ru/> date accessed: 05.01.2017).

НОВЫЕ СТАНДАРТЫ БЛАГОУСТРОЙСТВА В СИСТЕМЕ ГОРОДСКИХ ТРАНСФОРМАЦИЙ

NEW STANDARDS OF MUNICIPAL IMPROVEMENT IN THE URBAN TRANSFORMATIONS



Ольга Вячеславовна Митькина,
Эксперт Urban projects, Москва

Olga Mitkina,
Expert Urban projects, Moscow

urbanprogramm@gmail.com

Аннотация: Переход к новому технологическому укладу, в котором человеческий капитал приобретает новый смысл, формирует перед современными городами вызовы по созданию качественной устойчивой среды. Города, в которых сосредоточено более двух третей населения страны, являются драйверами экономического развития в контексте социального капитала. Повышаются и требования к качеству городской инфраструктуры, средового дизайна, благоустройства. Поэтому сформировалась необходимость выработки стандартов городского благоустройства, которые лягут в основу разработки технических заданий на проектирование качественной среды и осуществление строительного надзора в целях эффективного управления проектами в сфере городского благоустройства.

Abstract: New technological way, in which human capital takes on new meaning, forms the modern cities calls for the establishment of quality sustainable environment. City, where are concentrated more than two thirds of the population, are the drivers of economic development in the context of social capital. Sustainable cities demands on the quality of urban infrastructure and municipal improvement. Therefore, new standards of municipal improvement will form the basis for the development of technical specifications for the design of quality environments, and construction oversight to effectively manage urban projects.

Ключевые слова: Стандарты благоустройства, городская среда, устойчивое развитие.

Keywords: The standards of municipal improvement, urban environment, sustainable development.

В настоящее время мы переживаем период перехода от индустриального к постиндустриальному экономическому укладу. Автоматизация, роботизация производств ведет к перераспределению трудовых ресурсов в другие секторы экономики, связанные с развитием новых технологий, компетенций, областей знаний, услуг. Городское население, составляющее почти две трети населения страны, растет. И именно оно генерирует значительную часть валового внутреннего продукта. Поэтому с развитием информационных технологий и коммуникативных пространств, все большее количество жителей страны испытывают потребность в комфортной качественной среде, не только жилой, но и общественной, городской. Но пространственные изменения происходят с гораздо меньшей скоростью, чем технологические, коммуникационные, информационные, образовательные и прочие трансформации. Поэтому особую актуальность приобретают качественно новые подходы к формированию и ревитализации городской среды в соответствии с мировыми трендами.

Исторически сформированный в индустриальную эпоху городской уклад устарел. Город со всей своей инженерной, транспортной, социальной, культурной, образовательной и «зеленой» инфраструктурой должен способствовать трансформации социального капитала, направленной на созидание. Развитие экономического уклада, основанного не только на новых технологических плат-

формах, но и на увеличении скорости и качества коммуникаций в современных городах требует удобной высокотехнологичной «умной» городской инфраструктуры.

В большинстве городов уличная сеть занимает наибольшее городское пространство, и должна отвечать интересам не только ежедневной маятниковой миграции с использованием городского пассажирского или личного транспорта, но и интересам пешеходов (и других участников движения, в т.ч. велосипедистов), предприятий малого бизнеса, функционирующих в сфере услуг (Рис.1). Транзитные потоки должны быть выделены в отдельные магистрали, а при отсутствии такой возможности проработаны сценарии различных схем движения, введение транспортных АСУ. Трансформация системы уличной сети, при которой приоритет отдавался только ГПТ, либо частному транспорту, либо транзиту, должна быть основана на определенных стандартах устойчивой среды (экономика – экология – социум).

Разработкой таких стандартов занимается ряд американских и европейских институтов с привлечением архитектурных, градостроительных, инженерных, транспортных компетенций. Например, Американская ассоциация городского транспорта разработала Сводный стандарт благоустройства улиц – Global Street Design Guide.

Более того, на прошедшей конференции ООН ХАБИТАТ III Россия внесла предложение о создании мировой биб-



Рисунок 1. Виды пользователей городских улиц

Проектные решения

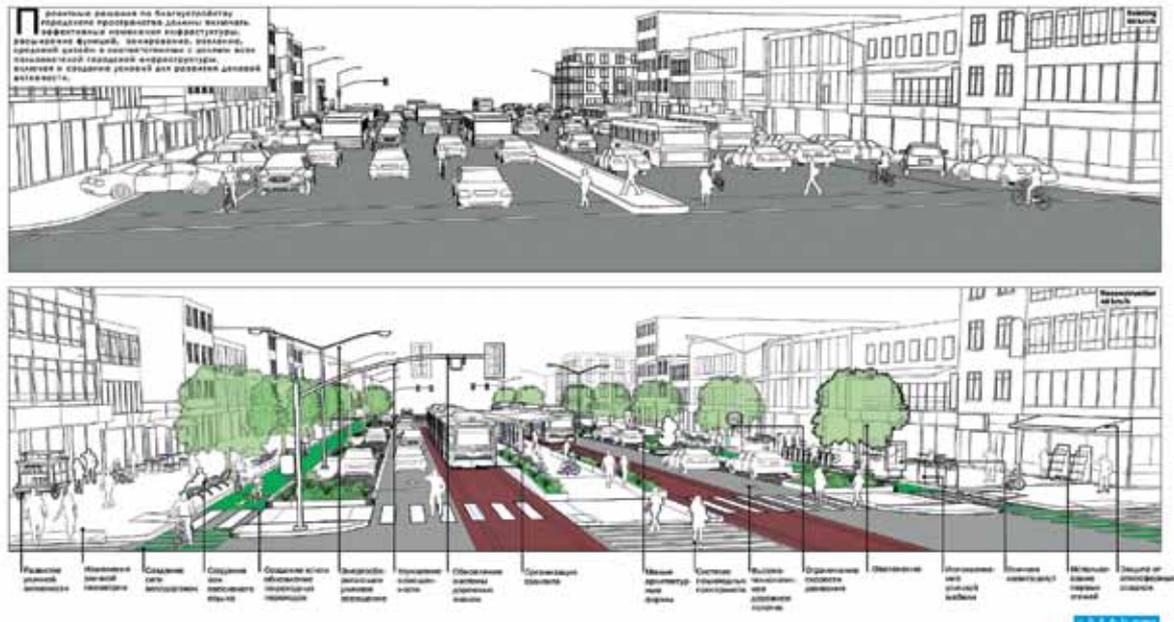


Рисунок 2. Проектные решения

лиотеки практик в сфере городского развития и благоустройства.

Городская улица перестает быть просто пространством между зданиями для передвижения, она наполняется дополнительными функциями общественно значимого пространства: прогулка, альтернативное передвижение, пассивный отдых, общение, питание. Цели, достигаемые при реализации нового стандарта благоустройства: развитие уличной активности, вовлечение первых этажей в развитие малого бизнеса (кафе, рестораны, торговые точки, туристические бюро и проч.), повышение мобильности.

Путем изменения уличной геометрии выделяются полосы для альтернативного передвижения (велодорожки), создаются зоны пассивного отдыха (лавочки), обновляется дорожное полотно с применением новых технологий укладки и инновационных материалов, обновляется дорожная разметка, в том числе системы наземных/подземных пешеходных переходов, создаются сценарии передвижения. Наряду с этим применяются энергосберегающее уличное освещение, озеленение, малые архитектурные формы, уличная мебель, уличная навигация.

Стандарты должны строиться на принципах безопасности, технологичности, эффективности, экологичности, социальной значимости, функциональности.

Увеличение плотности, функциональности и технологичности положительно влияет на мобильность всех пользователей уличной сети.

Безусловно, функциональный, социальный, визуальный, дизайнерский контекст уличной сети будет определяться средовыми, климатическими, историческими, транспортно-логистическими характеристиками места.

Поэтому разработка стандарта должна начинаться с типологии объектов благоустройства с учетом данных особенностей. Приведенный выше стандарт уличной сети в контексте наполнения может быть рассмотрен как один из сценариев вовлечения уличной сети в городскую среду (Рис.2).

В мировой практике все более актуализируется вектор инклюзивного средового проектирования, в основе которого не усредненные стандартизированные показатели публичного пространства, а вариативность, отражающая физические особенности всех людей. Наглядным примером служит проект доступной среды для людей с

ограниченными возможностями, который расширяет использование ими городской инфраструктуры и общественных пространств.

В связи с этим реализуются цели исследования и разработки методик для проектирования элементов общественных пространств, начиная с уличных скамеек, остановок общественного транспорта, уличных банкоматов, поручней и т.п., рассчитанных для людей не только разных физических возможностей, но и разного роста.

Модификация публичных пространств является отражением развития общества, вовлечение всех без исключения его членов в общественный диалог, нацеленный на повышение стандартов жизни.

В настоящее время на государственном уровне поддержан проект городского развития и совершенствования качества городской среды на основе реализованных лучших российских и зарубежных практик, в том числе путем разработки стандартов комплексного развития жилых территорий при поддержке Агентства по ипотечному жилищному кредитованию (АИЖК).

Наряду с этим активно проводятся тематические форумы в поддержку данного проекта: I Международный форум «Среда для жизни: новые стандарты», (Иннополис, Республика Татарстан), Московский урбанистический форум 2016, Форум «Городское развитие и совершенствование качества городской среды» (ВДНХ) и проч.

По результатам российско-японских межправительственных переговоров в Воронеже будет реализован пилотный проект формирования комфортной городской среды с использованием японских технологий и инвестиций.

Также будут разработаны пилотные проекты по благоустройству для 40 муниципалитетов страны, в том числе городов, которые принимают ЧМ по футболу в 2018 году, в том числе на основе разрабатываемых стандартов.

Стандартизация в сфере благоустройства городской среды будет способствовать созданию качественного нового пространства, сокращению сроков строительства, оптимизации расходов, осуществлению эффективного контроля и надзора на всех стадиях производства работ.

Литература:

1. По материалам Форума «Городское развитие и совершенствование качества городской среды». Сентябрь, 2016 – <https://www.mos.ru/mayor/transcripts/1623056>.
2. По материалам I Международного Форума «Среда для жизни: новые стандарты». Октябрь, 2016 – <http://средадляжизни.рф/>.
3. По материалам Московского урбанистического форума 2016 – <http://mosurbanforum.ru/>.
4. СП 42 «Градостроительство», СП 82 «Благоустройство».
5. По материалам Worldwide Standard for Designing Safe, Sustainable City Streets, National Association of City Transportation Officials.
6. По материалам Сводного стандарта улиц Москвы. КБ «Стрелка».

Literature:

1. According to the materials of the Forum "Urban development and improvement of the quality of the urban environment." September, 2016 - <https://www.mos.ru/mayor/transcripts/1623056>.
2. According to the materials of the I International Forum "Environment for living, new standards". October, 2016 - <http://средадляжизни.рф/>.
3. According to the materials of the Moscow urban forum 2016 - <http://mosurbanforum.ru/>.
4. SP 42 "Urban", SP 82 "Improvement".
5. According to the materials Worldwide Standard for Designing Safe, Sustainable, City Streets, National Association of City Transportation Officials.
6. According to the materials of the Composite standard of the streets of Moscow. KB Strelka.

ИССЛЕДОВАНИЕ ОСОБЕННОСТЕЙ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

INVESTIGATION OF PUBLIC CONTROL IN THE RUSSIAN FEDERATION



Рифат Жамалетдинович Сираждинов,
к.э.н., старший научный сотрудник,
доцент, доцент ФГБОУ ВО
«Государственный Университет
Управления»

Rifat Sirajdinov,
Ph.D., senior researcher, Associate Professor
Associate Professor FGBOU IN "State
University of Management"

rifsir@yandex.ru

Аннотация: Общественный контроль позволяет формулировать наиболее проблемные зоны взаимодействия граждан и органов государственного и муниципального управления. Кроме того, он позволяет выбирать наиболее оптимальные решения в сфере государственного управления.

Abstract: Public control allows to formulate the most problematic areas of interaction between citizens and government and municipal management. In addition, it allows you to choose the best solutions in the field of public administration.

Ключевые слова: Общественный контроль, надзор, государственное и муниципальное управление, общественная палата.

Keywords: Social control, supervision, state and municipal administration, the public chamber.

Один из основных показателей развития общества в любой стране определяется развитием общественного контроля в государственном и муниципальном управлении, причем как в системах нормативных актов, так и в повседневной жизни.

В Российской Федерации нормы общественного контроля регулируются Фе-

деральным законом от 21 июля 2014 г. №212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [1]. Этим законом установлены нормативные основы организации и осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления. Там

же были установлены изъятия сфер, неподконтрольных общественному контролю, в числе которых сферы обеспечения обороны страны и безопасности государства; общественной безопасности и правопорядка, в том числе контроля за деятельностью полиции, органов следствия, прокуратуры и судов, а также за деятельностью, связанной с исполнением наказаний; контроль за оборотом наркотических средств и психотропных веществ; содержанием детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; оказание психиатрической помощи, которые регулируются отраслевыми нормативными актами. В этом нормативном акте право осуществления общественного контроля предоставлено непосредственно гражданам и их объединениям.

Под общественным контролем в законе понимается деятельность субъектов общественного контроля по наблюдению за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, в целях общественной проверки, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений.

В толковом словаре под контролем понимается «проверка, а также наблюдение с целью проверки» [5 С.447]. В этом же словаре под надзором понимается «наблюдение с целью проверки» [5 С. 573]. Таким образом, в основополагающем и базовом нормативном акте, регулирующем систему общественного контроля в Российской Федерации, сужается предметная область, что уже свидетельствует о ее особенностях. Приведенный факт и трактовка термина контроля приводит к тому, что системе общественного контроля отводится весьма пассивная часть в системе государственного и муниципального управления, связанная лишь с наблюдением за деятельностью органов государственного и муниципального управления. Тем самым у первоисточника государственной власти в любом государстве – народа – изымается его право.

К сожалению, предметная область суживается не только в нормативных актах, но и в научной литературе [4]. Так, в приведенном источнике термин контроль определяется как «деятель-

ность контролирующего субъекта по своевременному выявлению отклонений в деятельности контролируемых органов и должностных лиц». При этом одним из обязательных условий возможности контроля является соподчиненность у контролирующего органа (должностного лица) и неподконтрольного объекта. Объектом контроля является не только законность, но и целесообразность деятельности контролируемого.

Под надзором понимается деятельность специальных государственных органов за деятельностью не подчиненным им органов и должностных лиц и только с целью выявления нарушений законности. При этом вмешательство надзирающего органа в текущую деятельность поднадзорного не допускается.

В качестве аргумента, который позволяет подтвердить неточность приведенных формулировок, можно привести функции, возложенные на Банк России, Счетную Палату и Федеральное Казначейство. Все эти Федеральные органы управления реализуют функции финансового контроля и надзора в финансовой сфере. При этом ни одному из них ни один банк не принадлежит. Но при этом Банк России имеет право отозвать лицензию на банковскую деятельность или приостановить любую финансовую операцию, нарушающую нормативные требования.

В настоящее время общественный контроль базируется на следующих основных принципах:

- самостоятельность субъектов общественного контроля и их независимость от органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия;

- публичность и открытость осуществления общественного контроля и общественного обсуждения его результатов;

- обязательность рассмотрения органами государственной власти, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями итоговых документов, подготовленных по результатам обще-

ственного контроля, рекомендаций и выводов, содержащихся в этих документах;

– недопустимость вмешательства в сферу деятельности политических партий;

– соблюдение нейтральности субъектами общественного контроля, исключая возможность влияния решений политических партий на осуществление общественного контроля.

Сформулированные принципы реализации общественного контроля по своей сути предоставляют широкие полномочия, но его эффективность зависит от субъектов общественного контроля, то есть от того, кому он доверяется.

Анализируемым законом в качестве субъектов общественного контроля определены:

1) Общественная палата Российской Федерации;

2) общественные палаты субъектов Российской Федерации;

3) общественные палаты (советы) муниципальных образований;

4) общественные советы при федеральных органах исполнительной власти, общественные советы при законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Проанализируем порядок их формирования.

Общественная палата должна состоять из 168 (ранее – из 126) членов, представляющих 3 равнозначные группы. Из которых 40 граждан, которых указом утверждает Президент РФ; 85 представителей региональных общественных палат; 43 представителя общероссийских общественных объединений. [2].

В качестве примера формирования Общественной палаты субъекта Российской Федерации рассмотрим Московскую область. Численный состав палаты – 90 человек. По одной трети членов палаты от ее общей численности утверждены Губернатором Московской области и Московской областной Думой. Последняя треть утверждена членами палаты, утвержденными Губернатором Московской области и Московской областной Думой [3]. Таким образом, граждане не могут влиять как на состав, так и на членов Общественной палаты Мо-

сковской области.

Причем самым интересным в анализируемом нормативном акте является наличие следующего пункта: «участвует в формировании общественных палат муниципальных образований Московской области в порядке, установленном муниципальными правовыми актами». Что просто противоречит Конституции России.

Контроль в органах государственного и муниципального управления может быть трех типов: внешний (со стороны государства, внешними экспертами), внутренний (самими органами управления с возможным привлечением внешних экспертов) и общественный (осуществляется как отдельными гражданами, так и общественными организациями). Иногда общественный контроль относят к формам внешнего контроля, что также не является ошибкой.

Общественный контроль – это вид контроля, который осуществляется гражданским обществом (его институциями и отдельными гражданами) и направлен на оценку деятельности органов публичной власти всех уровней. Предметом общественного контроля являются действия органов государственной власти и органов местного самоуправления, принятые ими решения, документы, программы и их выполнение и тому подобное.

Общественный контроль – одна из наиболее эффективных форм участия общественности в процессах принятия решений. Известная американская исследовательница Ш. Арнштейн определила ее также как наиболее прогрессивную форму такого участия из всех, что существуют [7].

Общественный контроль – это один из видов социального контроля, который осуществляется объединениями граждан и самими гражданами, что, кстати, определено в ранее анализируемом законе. Он является важной формой реализации демократии и способом привлечения населения к управлению обществом и государством.

Единственным недостатком общественного контроля является то, что он не несет за собой в настоящее время какую-то существенную ответственность со стороны органов власти, поскольку такой вид контроля имеет лишь рекоменда-

тельный характер.

Зачастую мы сталкиваемся со слабо сформулированным мнением людей, которое определено сиюминутным настроением, эмоциями, стереотипными реакциями на новые реалии и т.п. Порой люди высказываются за или против чего-то лишь потому, что их спросили об этом в социологическом опросе, а не потому, что они имели по данному вопросу сформированное собственное мнение.

Проблема состоит в том, чтобы найти оптимальный механизм взаимодействия органов государственного и муниципального управления и общественного мнения, определить эффективные пути и способы привлечения общественности к принятию управленческих решений и к контролю за качеством работы всех государственных и муниципальных учреждений. При всей важности этой проблемы она не получила своего адекватного решения. Органы и должностные лица местного самоуправления бросаются из крайности в крайность. С одной стороны, имеет место заигрывание с общественным мнением, разного рода популистские шаги. С другой стороны, при разработке важнейших вопросов социально-экономического планирования, обеспечения продвижения крупных новаций, при принятии и реализации важных управленческих решений по важнейшим вопросам потенциал общественного мнения вообще не привлекается, или привлекается в весьма лукавой форме.

Таким образом, общественный контроль – неотъемлемая составляющая системы управления в любом демократическом государстве. Он является действенным механизмом обеспечения не только прозрачности деятельности власти, но и ее эффективности. Благодаря общественному контролю достигается как соблюдение всеми субъектами управления действующего законодательства, так и обеспечение широкого участия общественности в процессах управления, учета интересов общественности при принятии решений, которые дальше будут реализовываться в прозрачный и эффективный способ.

Исходя из этого, основными субъектами осуществления общественного контроля являются активные граждане

и их объединения. Что касается объектов общественного контроля, то обычно им является деятельность государства и местного самоуправления, их должностных и служебных лиц. При этом государственные органы могут толковаться достаточно широко: это не только те органы государственной власти, которые имеют властные полномочия, а любые организации, учреждения или предприятия, которые финансируются из государственного бюджета.

Цель общественного контроля за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления заключается в соблюдении в процессе их деятельности прав, свобод и законных интересов граждан, а также в поддержке нормативно установленного механизма деятельности представителей органов государственной власти и должностных лиц местного самоуправления в интересах социума и на основе действующего законодательства. Для достижения указанных целей большое значение имеет четкое определение заданий, которые стоят перед субъектами контроля. К основным задачам общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления можно отнести:

- контроль за соблюдением действующего законодательства;
- контроль целесообразности управленческих решений;
- контроль за соблюдением прав и свобод, которые охраняются законом, и интересов граждан;
- контроль за соблюдением служебной дисциплины, качеством выполнения полномочий органами государственной власти и местного самоуправления;
- контроль за соответствием законам нормативных актов, которые принимаются органами государственной власти и местного самоуправления;
- контроль за подбором кадрового состава представителей органов государственной власти и местного самоуправления, продвижением чиновников по службе;
- контроль за рациональным использованием и распределением ресурсов и тому подобное.
- К наиболее эффективным методам общественного контроля можно отнести:

- наблюдение (например, на избирательном участке, на судебном заседании);
- анализ официальной отчетности и документооборота;
- непосредственные исследования на месте (размещены ли объявления относительно приема граждан, существуют ли пандусы для инвалидов и тому подобное);
- обследование условий путем посещения организаций и органов власти;
- сбор жалоб и обращений;
- беседы, интервью, опросы фокус-групп;

- общественные экспертизы;
- практические эксперименты (например, как записаться на прием к представителю органа власти, к депутату);
- общественное расследование;
- общественный мониторинг.

Использование преимуществ общественного контроля в системе государственного и муниципального управления позволит повысить эффективность общественного развития страны и достичь необходимого консенсуса в решении большинства задач стоящих перед обществом в целом.

Литература:

Literature:

1. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» С изменениями и дополнениями от: 3 июля 2016 г.
2. Федеральный закон от 04.04.2005 №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» – Режим доступа: <https://www.oprf.ru/about/1391/law/418/>.
3. Закон Московской области от 10.04.2009 №30/2009-03 «Об Общественной палате Московской области» (в ред. законов Московской области от 29.04.2009 N 40/2009-03, от 25.04.2014 N 36/2014-03) – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/895200074>.
4. Карцев Б.В., Мусинова Н.Н. Особенности взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственного контроля (надзора). // Муниципальная академия. 2016. №3. С. 46–52.
5. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка. 28-е изд. М.: ООО «Издательство «Мир и Образование»; ООО «Издательство Ониск», 2012. С. 447.
6. Семелева Е.Ю. Сущность общественного контроля и его влияние на функционирование государства / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.jurvestnik.psu.ru/ru/component/content/article/112-2011-2-9.html>.
7. Arnstein S. A ladder of citizen participation in the USA // Journal of the Royal Town Planning Institute, vol. 57, no. 4, pp. 176-182.

1. Federal law dated 21.07.2014 no 212-FZ "On fundamentals of public control in the Russian Federation" With changes and additions from: July 3, 2016.
2. Federal law dated 04.04.2005 No. 32-FZ "About Public chamber of the Russian Federation" – Mode of access: <https://www.oprf.ru/about/1391/law/418/>.
3. The law of Moscow region from 10.04.2009 No30/2009-OZ "About Public chamber of the Moscow region" (in edition of laws of Moscow region from 29.04.2009 N and 40/2009-OZ, on 25.04.2014 and N 36/2014-OZ) – Mode of access: <http://docs.cntd.ru/document/895200074>.
4. Kartsev V. B., Musinova N. N. Features of interaction of bodies of local sa oopravleniya with bodies of state control (supervision). // MUNITSIPAL nye Academy. 2016. No 3. S. 46-52.
5. Ozhegov S. I. dictionary of Russian language. 28th ed. M.: 000 "Publisher "Peace and Education"; 000 "IZDATEL'stvo Oniks", 2012. S. 447.
6. Kemeleva E. Y. the Essence of social control and its impact on the functioning of the state / [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.jurvestnik.psu.ru/ru/component/content/article/112-2011-2-9.html>.
7. Arnstein S. a ladder of citizen participation in the USA // journal of the Royal town planning Institute, vol. 57, no. 4, p. 176-182.

ОСОБЕННОСТИ КОНЦЕПТУАЛИЗАЦИИ ЗАИМСТВОВАНИЙ В РУССКОЙ ЛИНГВОКУЛЬТУРЕ (НА ПРИМЕРЕ КОНЦЕПТА «ТОЛЕРАНТНОСТЬ»)

PECULIARITIES OF LOANWORDS CONCEPTUALIZATION IN RUSSIAN LINGVOCULTURE (EXAMPLE – CONCEPT “TOLERANCE”)



С.Г. Растатуева,
кандидат филологических наук
(Финансовый университет)

S.G. Rastatueva,
Ph.D (Russia)

rast343@yandex.ru

Аннотация: Данная статья выполнена в русле современных лингвокультурологических исследований и посвящена изучению процесса концептуализации заимствований в русской лингвокультуре. Автор рассматривает особенности вербализации концепта «Толерантность» в русском языке, а также определяет место этого ментального образования в системе ценностей отечественной лингвокультуры. Подробно анализируются значимости антонимических, синонимических и деривационных парадигм концепта «Толерантность». Актуальность данного исследования обусловлена важностью изучения импортных концептов как неотъемлемой составляющей происходящего сегодня процесса межкультурной коммуникации.

Abstract: The following article is done in the mainstream revising the contemporary lingvoculturological research and is dedicated to the exploration of loanwords conceptualization in Russian lingvoculture. The author examines particular qualities of verbalizing the concept “Tolerance” in the Russian language and also defines the place of this mental formation in Russian lingvocultural value system.

The detailed analysis of antonymic and synonymous significance as well as derivational paradigms of concept “Tolerance” is made. The relevance of this research results from the significance of import concept studies as an integral part of intercultural communication process happening today.

Ключевые слова: Концепт; вербализация; языковые репрезентации; антонимические, синонимические, деривационные парадигмы.

Keywords: Concept; verbalization; linguistic representation; antonymic, synonymous, derivational paradigms.

Изучение концепта как ментальной категории культуры – одно из приоритетных направлений современной лингвистики. Являясь способом существования и организации культуры, структурируя ее и указывая на динамику культурно-когнитивных процессов, концепт не только отражает объективный мир, но и задает определенный угол зрения на него, закрепляет и организует те или иные ценности, помогает человеку ориентироваться в том или ином культурном пространстве.

В связи с активно происходящим сегодня процессом трансляции культуры мы можем говорить об особом виде концептов – многомерных глобальных макроединицах, в которых интегрированно воплотились этнокультурные и социокультурные ценности передающей и принимающей лингвокультур. Вербализация таких концептов в русском языке связана с идеологической модернизацией современного общества, социальными и культурными преобразованиями, потребностями обозначать новые доминанты современного дискурса. К одному из таких концептов относится ментальная единица «толерантность».

Особенности концептуализации знаний о толерантности отражает система языковых репрезентаций концепта в русском языке. Так, в современной русской языковой картине мира толерантность понимается как основа государственности. Толерантность лежит в основе российской государственности, поскольку Россия на протяжении своей тысячелетней истории складывалась как многонациональное и многоконфессиональное государство» (Путин В.В. REGIONS.RU); как умение, способность. Толерантность – это способность понять и принять что-либо не свойственное тебе и твоему обществу (www.vedomosti.ru); как понимание. Толерантность – это попытка понять человека из другой нации, расы (www.tolerantia.narod.ru); как нравственное качество. Толерантность – это положительное нравственное качество человека, заключающееся в ценностной ментальной установке на терпимость к мнениям, убеждениям и формам поведения другого человека (Стернин И.А.); как устойчивое состояние личности. Толерантность – устойчивое личностное состояние, определяющее особый тип

взаимодействия индивида с другими людьми... (Меньшикова Л.В.); как форма поведения. Толерантность – это не есть логика, суть человеческого характера, это некая форма поведения (www.tolerinst.ru); как взаимное уважение. Толерантность означает уважение, принятие и правильное понимание богатого многообразия культур нашего мира (www.toleration.bsue.ru); как проявление свободы выбора. Подлинная толерантность – проявление сознательного, осмысленного и ответственного выбора человека (www.toleration.bsue.ru); как стремление к социальной целостности. Толерантность – это стремление... к установлению и поддержанию общности с людьми... (www.rudn.ru); как принцип существования. Толерантность – это особый принцип существования этого мира, который человек строит (www.toleration.bsue.ru); как ценность. Толерантность – это ценность и социальная норма гражданского общества (www.toleration.bsue.ru); как добродетель. Толерантность – это добродетель, которая делает возможным достижение мира и способствует замене культуры войны культурой мира (www.toleration.bsue.ru); как гармония. Толерантность – это гармония в многообразии (www.toleration.bsue.ru); как достижение. Толерантность – трудное и редкое достижение по той причине, что фундаментом общества является родовое сознание (www.toleration.bsue.ru); как все земное. Толерантность. Что это такое? Если спросит кто-нибудь меня, Я отвечу: «Это все земное. То, на чем стоит Планета вся» (www.tolerantnosti.net); как свобода. Толерантность – это свобода в многообразии (www.slovar.yandex.ru); как долг, потребность. Толерантность – это не только моральный долг, но и политическая и правовая потребность (www.slovar.yandex.ru); как обязанность. Толерантность – это обязанность способствовать утверждению прав человека, плюрализма, демократии и правопорядка... (Из декларации конференции ЮНЕСКО от 16.11.1995); как норма. Толерантность – это норма существования людей (www/shkolapprav.guazan.ru); как условие. Толерантность является ... необходимым условием мира и социально-экономического развития всех народов (www.ng.nu); как искусство.

...Толерантность – это великое искусство людей, которые пытаются понять друг друга (www.tolerance.ru); как политическая корректность. Толерантность лучше всего характеризуется понятием политическая корректность, которое конвенционально регулирует ксенофобическую ситуацию. (Свирковская С.В); как достижение. Толерантность – трудное и редкое достижение... (www.krugosvet.ru); как диалог. Толерантность – это всегда доброжелательный диалог непохожих... (Новая газета, 2006, № 17); как поддержка. Толерантность – это поддержка и понимание различий (www.oluhpage.sed.lg.ru); как готовность. Толерантность может толковаться как готовность человека позволить другим людям выбирать себе стиль жизни и поведения... (voz2-us.narod.ru); как способ выживания. Толерантность в новом тысячелетии – способ выживания человечества, условие гармоничных отношений в обществе (www.refstar.ru); как миролюбие. Толерантность – это миролюбие ... признание возможности равноправного существования «другого» (www.refstar.ru); как активный поиск. ... Толерантность – это... активный поиск точек прикосновения с неясным, непонятным, чужим; желание понять это неясное (www.tolerantnost.bsue.ru); как тепло. Толерантность – это...определенное тепло во взаимоотношениях между людьми (cyberleninka.ru); как всепрощенье. Толерантность – это всепрощенье тех, кто нам обиды наносил (www.tolerantnosti.net); как здоровье. Толерантность – это признак здорового общества (www.ezotera.ru); как эволюция. Толерантность – это путь эволюции, если бы ее противопоставить революции (blog.hardcore.lt); как уверенность. Толерантность является признаком уверенности человека в себе, сознания надежности своих собственных позиций (www.shcolnik.ru); как воспитанность, корректность, такт. Толерантность – корректность и такт в сложных ситуациях общения (Головин В.); как согласование. Быть толерантным – это не означает ни самоограничения, ни ограничения свободы других, а означает согласование собственной свободы со свободой других (cyberleninka.ru); как сотрудничество. Толерантность – сотрудничество, дух партнерства (www.tolerance.ru); как гарант стабильности. Одним из

гарантов общественной стабильности в современном обществе является толерантность (yрк.yarг.ru).

Употребление слова толерантность в новых условиях современной российской действительности указывает на появление иных, часто противоречащих друг другу интерпретаций, на формирование новых значений и оттенков. Так, толерантность может восприниматься как миф. Толерантность – это не более чем миф, призванный идеологически обосновывать западное общество всеобщего процветания (www.abitura.com); как пустой звук ...арсенал духовных ценностей не только не пополняется, но и убывает, происходит увлечение антиценностями, растет неверие и отчужденность, причем не только в отношении представителей других национальностей, но и в отношении старшего поколения, социума, власти. Толерантность не только не прививается, но и остается пустым звуком вообще (Панченко П.Н.); оценивается как безразличие, индифферентность ...толерантность безразлична к понятиям хорошо или плохо в абсолютном смысле этих слов. Она ориентируется на временные понятия, которые обеспечивают текущее спокойствие. Поэтому толерантность ориентирует человека на пассивное отношение в оценке действительности. Человек должен быть безразличен ко греху, извращениям и растлению других людей, т.е. ко всему, что его лично не касается. При этом он сам может все это совершать, требуя толерантности к себе со стороны других (missionary.ru: Незнакомое православие, 2016); как подчинение, покорность, смирение ...толерантность «по-ихнему» не подразумевает разумность и стремление к диалогу, а слепое подчинение указам хозяина и дальнейшее бездумное осуществление целенаправленного хаоса (И.Д. Кобзон Комсомольская правда, 2014); как лицемерие, фальшивость, притворство... толерантность не предполагает наличия у людей разных народностей и вероисповеданий объединяющей и сплачивающей идеи.<...> Толерантность – лицемерный набор декларативных постулатов, за которым нет никаких реальных механизмов, обеспечивающих мир и дружбу в обществе (Андрей Сидорчик Аргументы и факты, 2012); как господство, домини-

рование. Режим толерантности есть режим господства. Толерантность исключает равенство. Толерантность всегда предполагает, что кто-то имеет право терпеть кого-то (www.igpi.ru).

Констатируя многомерность понятийной и образной составляющей концепта «Толерантность», сложность и противоречивость его содержательной специфики, мы можем говорить о нестрогости границ данного ментального образования, что можно рассматривать как следствие динамичного характера, открытости концепта. Рассмотрим некоторые процессы концептуализации знаний о толерантности на примере антонимических, синонимических, деривационных парадигм.

При объективации концепта «Толерантность» в русской культуре антонимия играет особую роль: она помогает показать сущность данного концепта. Концепт «Толерантность» вступает в эквивалентные связи с концептами «Максимализм», «Предубеждение», «Высокомерие», «Ненависть», «Агрессивность», «Конфликтность», «Безапелляционность», «Злобность», «Раздражительность», «Ксенофобия», «Конформизм». Толерантность как форма поведения и общения в отношениях с другими людьми противостоит агрессивности, конфликтности, безапелляционности, стремлению во что бы то ни стало настоять на своем, подавить собеседника, изгнать другое мнение (Стернин И.А.). Рассмотренные антонимические оппозиции являются контрарными, что свидетельствует о континуальном характере данной ментальной единицы. Антонимические оппозиции оформляются средствами нерасчлененной номинации. Подавляющее большинство антонимов являются разнокорневыми: антонимия формируется не в пределах одного понятия, а на базе различных вербализованных в лингвокультуре ментальных величин. Антонимические оппозиции эксплицируют такие семы ключевого слова, как 'мирное сосуществование', 'равенство', 'любовь', 'свой', 'активность', 'собственная позиция', 'уравновешенность', 'спокойствие' 'компромисс' и т.д.

Синтагматика слова толерантность отражает научный характер концептуализации, соотношенность данного концепта с элитарным культурным стратом

и эксплицирует ряд денотаций и коннотаций: 'осмысленность', 'выраженность', 'многообразие', 'мобильность', 'ценность', 'социальность', 'созидательность'. В ходе проведенного в рамках диссертационного исследования «Репрезентация концепта «Толерантность» в русском языке» нами были выявлены следующие его синонимы: благосклонность, доброжелательность, уважение, диалоговость, согласие что-либо делать вместе, соблюдение правовых и моральных норм, корректность, равенство, плюрализм, активность, веротерпимость, политкорректность, непротивление злу, адекватное восприятие, гуманность, демократия, свобода, гармония, доброта, истина, глобализация, мультикультурализм [4]. Все перечисленные синонимы являются неполными, так как они отражают только одну из сфер проявления толерантности или одно из ее свойств, в то же время выступают в качестве конкретизаторов, уточняющих языковых единиц, репрезентирующих концепт «Толерантность». Синтагматические связи слова дифференцируют концепты «Толерантность» и «Терпимость». О.А. Михайлова, основываясь на анализе словарных дефиниций понятий толерантность и терпимость, устанавливает их дифференциацию по наличию сем 'активность/пассивность'. Толерантность связана с благосклонностью, доброжелательностью; она предполагает уважение, подразумевает кооперацию, согласие что-либо делать вместе, диалоговость. Анализ контекстов слова толерантность позволяет эксплицировать его семы: толерантность – это терпимость с «активным» значением, «толерантность предполагает «активное», сознательное отношение субъекта к «другому»» [3, с. 103]. Основными дифференциальными семами, которыми отличаются синонимы толерантность и терпимость становятся 'уважение', 'согласие', 'кооперация', 'активность', 'равенство'. Терпимость – это всегда снисхождение, преодоление чего-то слабого: выдержки, потерпи, будь устойчивым. У Даля есть три понятия, которые точнее всего передают для российского сознания смысл понятия «толерантность». Первое – терпение (а не терпимость), второе – рассудочность и третье, самое главное для меня – великодушные (А.А. Асмолов Психология/

Образование/Жизнь, 2008). Многие синонимы эксплицируют внешние проявления толерантности, указывают на ее динамическую природу. Толерантный человек спокоен, внимателен и невозмутим, он ничего не доказывает с пеной у рта. Он не безразличен – просто всегда умеет поставить себя на чужое место (Елена Семенова Аргументы и факты, 2011).

Е.С. Кубрякова указывает, что «в актах номинации словообразовательного порядка имеют место две разные логические операции – мыслительное подведение обозначаемого под известный класс явлений ... и его мысленное сравнение с другим предметом или явлением действительности...» [2, с. 101–102]. Производное слово соединяет два представления, уже известные знания актуализирует, подчеркивая тем самым их ценность, и на их основе формирует новые. Актуализация уже известных знаний происходит при сопотнесении, сопоставлении нового смысла со старым, уже обозначенным. Ввиду своей целостности, производное слово указывает на более высокую степень организации, оформленность, а значит, и большую актуальность репрезентируемых смыслов. Анализ репрезентаций концепта «Толерантность» в русском языке позволяет выделить следующие дериваты: толерантно, толерантность, толерировать, нетолерантный, нетолерантность, интолерантный, интолеранность и сравнительно новый – тоталерантность. «Религия толерантности» - явление не менее тревожное, чем религиозный фундаментализм, поскольку она точно так же исключает из категории «терпимых» всех, кто ее не разделяет...Толерантность

очень легко обращается в «тоталерантность» (С.Д. Лебедев Православие и мир, 2009). Появление новых дериватов говорит о повышении степени актуальности концепта для русской лингвокультурной общности. При определении словообразовательных значений в поле зрения попадают семантические отношения между производным и производящим. Наиболее продуктивным при репрезентации концепта «Толерантность» оказывается словообразовательное значение 'признак, характеризующийся тем, о чем говорится в производящей основе', 'опредмеченный признак, характеризующийся тем, о чем говорится в производящей основе'. При вербализации концепта «Толерантность» характерна продуктивность мутационных и транспозиционных словообразовательных значений, что свидетельствует об активных процессах концептуализации и высокой степени значимости концепта. Дериваты репрезентируют такие концептуальные составляющие, как 'проявлять свойство / качество', 'обладать / не обладать свойством / качеством'.

В заключение следует отметить, что репрезентация концепта «Толерантность» в различных дискурсах характеризуется собственной, часто не совпадающей с иной стратегией концептуализации знаний о толерантности. Содержательное наполнение концепта и его многочисленные аспекты, значимости антонимических, синонимических, деривационных парадигм позволяют наблюдать особенности трансформации сознания, а также дают богатые возможности дальнейшего изучения «жизни и судьбы» этого заимствования в русской лингвокультуре.

Литература:

Literature:

1. Кубрякова Е.С. Типы языковых значений: Семантика производного слова [Текст] / Е. С. Кубрякова. – М.: Наука, 1981. – 200 с.
2. Михайлова О.А. Толерантность и терпимость: взгляд лингвиста. Философские и лингвокультурологические проблемы толерантности: Коллект. моногр. / Отв. ред. Н.А. Купина и М.Б. Хомяков. – Екатеринбург, 2003.
3. Растатуева С.Г. Репрезентация концепта «Толерантность» в русском языке. – АКД, Елец, 2008. – 173 с.
4. Стернин И.А., Шилихина К.М. Коммуникативные аспекты толерантности. – Воронеж, 2001. – 135 с.

1. Kubrjakova E.S. Types of linguistic meaning. The semantics of a derived word [Text] / E.S. Kubrjakova. - M. Nauka. 1981. - 200 p.
2. Mikhailova O.V. Tolerance: the view of the linguist. Philosophical and linguo-cultural problems of tolerance: Collective monograph / Responsible editors N.A. Kupina and M.B. Khomjakov. - Ekaterinburg, 2003.
3. Rastatueva S.G. The representation of the concept "Tolerance" in the Russian language. - Abstract of Ph. D. thesis. - Elets, 2008. - 173 p.
4. Sternin I.A., Shilikhina K.M. Communicative aspects of tolerance. - Voronezh, 2001. - 135 p.

РЕКОМЕНДАЦИИ ПО КОНТРОЛЮ ПОСТРОЕНИЯ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С ПОЗИЦИИ РЕШЕНИЯ ЗАДАЧ ГОСУДАРСТВЕННОГО АУДИТА

RECOMMENDATIONS ON HOW TO CONTROL THE DEVELOPMENT AND FUNCTIONING OF THE STRATEGIC SYSTEM PLANNING IN THE RUSSIAN FEDERATION FROM THE PERSPECTIVE OF SOLVING THE TASKS OF PUBLIC AUDIT



Андрей Владимирович Фесенко,
магистр ФГОБУ ВО «Финансовый
университет при правительстве
Российской Федерации»

Andrey Vladimirovich Fesenko,
holder of Master's Degree FSFEI HE
"Financial University under the Government
of the Russian Federation"

fesenko@mail.ru

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы эффективности государственного управления, дается анализ механизмов реализации функций государственного аудита в схеме стратегического планирования развития Российской Федерации.

Abstract: The article researches the efficiency of public administration and analyzes the mechanism of implementing the functions of public audit in the whole scheme of strategic planning for further development of the Russian Federation.

Ключевые слова: Стратегическое планирование, государственный аудит, эффективность государственного управления, контроль.

Keywords: Strategic planning, public audit, public administration efficiency, control.

Существует неразрывная связь эффективности государственного управления социально-экономическим развитием (степень рациональности и экономичности использования бюджетных средств и уровень реализуемости/достижимости общественно значимых целей) с обоснованностью разрабатываемых стратегических планов.¹ В этой связи, в прикладном аспекте требуют специального рассмотрения вопросы обоснования процедур и методов проверки деятельности в сфере планирования стратегического развития с позиций требований законодательства и административных регламентов в области деятельности Счетной палаты (СП) РФ, поскольку, по существу, возникает новый объект аудита – государственная система стратегического планирования (как официальный документ и регламент его разработки).

Участие СП РФ в процессах определении приоритетов социально-экономической политики, постановки целей и формирования планов стратегического развития Российской Федерации, а также способов и источников ресурсного обеспечения их достижения, устанавливается и ограничивается полномочиями СП РФ как субъекта процесса разработки и реализации стратегии развития государства в соответствии с требованиями российского законодательства.

Место и роль СП РФ в стратегировании развития Российской Федерации определяется, прежде всего, нормами Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ и Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» от 5 апреля 2013 г. №41-ФЗ, который также допускает предоставление российским законодательством иных прав, расширяющим уставные полномочия СП РФ в решении задач государственного аудита (ст. 14 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. №41-ФЗ).

В настоящее время механизм реализации функций государственного аудита

¹ См. более подробно Прокофьев С.Е. Финансовое обеспечение реализации государственных программ// Альманах мировой науки. 2016. № 3-3 (6). С. 47-49; Прокофьев С.Е. Программный подход в государственном управлении// Муниципальная академия. 2016. № 3. С. 35-40; Бутова Т.В., Добринина Л.Р. Понятие эффективности деятельности органов власти// Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. № 7-1. С. 114-117.

в схеме стратегического планирования развития Российской Федерации рамочно задается нормами Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ. Общая регламентация сферы государственного стратегического планирования в Российской Федерации определяет следующие задачи контроля разработки и реализации документов стратегического планирования (ст. 41 Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ):

– оценка качества документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования (п. 1 ст. 41);

– оценка результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе стратегического планирования (п. 2 ст. 41);

– оценка достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации (п. 3 ст. 41);

– оценка влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровни достижения целей социально-экономического развития Российской Федерации (п. 4 ст. 41);

– разработка предложений по повышению эффективности функционирования системы стратегического планирования (п. 6 ст. 41).

В рамках полномочий СП РФ в соответствии с требованиями законодательства² при реализации задач государственного аудита в общем случае можно выделить следующие логические уровни комплексного анализа и оценки качества построения и функционирования системы стратегического планирования в Российской Федерации:

– формальный (технический): соответствие порядка, структуры и содержания деятельности по стратегическому планированию проверяемого объекта аудита установленным требованиям нормативных правовых актов, регулирующих построение и функционирование системы государственного стратегического планирования;

– содержательный (контентный): соответствие полученных результатов плановой деятельности объекта проверки теоретическим и эмпирическим пред-

² О Счетной палате Российской Федерации. Федеральный закон от 5.04.2013 г. № 41-ФЗ.

ставлениям о возможностях и ограничениях перспективного планирования социально-экономических процессов в сфере ответственности объекта аудита.

С принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ качественно изменилась и расширилась сфера деятельности СП РФ в области стратегического аудита. В настоящее время СП РФ определена как полноправный участник в процессе стратегирования социально-экономического развития Российской Федерации. Во взаимодействии с другими субъектами системы стратегического управления государством в соответствии со своим статусом СП РФ выполняет специальные контрольные функции в разработке и реализации документов стратегического планирования, включая мониторинг и анализ формирования и использования системы целевых показателей, исходя из приоритетов социально-экономического развития (пп. 7 п. 1 ст. 13 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. №41-ФЗ). Следовательно, оценка процесса и качества разработки документов стратегического планирования, включая анализ обоснованности используемой системы целевых показателей социально-экономического развития, составляет одну из важнейших задач СП РФ в рамках стратегического аудита.

Отметим, что реализация положений Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ выявила необходимость дальнейшего совершенствования инфраструктуры и механизмов обеспечения государственного управления стратегическим развитием.³ Это по-

влияло на корректировку сроков⁴ введения в действие ряда положений данного закона и выполнения плана нормативной и организационной работы для исполнения законодательных требований при регламентации стратегического планирования на федеральном уровне⁵. Указанные обстоятельства приводят к отставанию работ по формированию целостного комплекса организационно-методического обеспечения разработки документов стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях управления (указанные вопросы находятся в компетенции Министерства экономического развития Российской Федерации⁶). Соответствующие регламентные документы и методические рекомендации (указания), безусловно, должны стать базой для проведения контрольных и экспертно-аналитических мероприятий СП РФ по проверке обоснованности формирования системы целевых показателей в государственной системе стратегического планирования в части формальной оценки соответствия нормативным требованиям порядка их разработки.

Особый интерес в связи с формированием системы стратегического планирования в настоящий момент может представлять и фактическая готовность органов исполнительной власти, а также контрольно-счетных органов и субъектов Российской Федерации к работе в новых условиях.

Не во всех субъектах Российской Федерации имеется единая позиция законодательного (представительного) органа государственной власти, контрольно-счетного органа и органа

³ Глазьев С.Ю. Научный доклад: «О целях, проблемах и мерах государственной политики развития и интеграции», РАН, Научный совет по комплексным проблемам Евразийской экономической интеграции, конкурентоспособности и устойчивому развитию, Москва, 29 января 2013 г.; Писарева О.М. Реформирование системы государственного стратегического планирования: институциональные проблемы и практические задачи / Материалы Всероссийской научной конференции «Львовские чтения – 2016», Москва, 26 апреля 2016 г., ГУУ, ЦЭМИ РАН. – М.: ГУУ, 2016; Смирнова О.О., Богданова Ю.Н. Последовательность разработки и требования к базовым документам для реализации закона №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Современные научные исследования и инновации. 2015. №10 (Электронный ресурс). Режим доступа: URL: <http://www.web.snauka.ru/issues/2015/10/58287>; дата обращения – 31.03.2016 г.).

⁴ Федеральный закон от 23.06.2016 №210-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон ...» предусматривает перенос срока разработки документов стратегического планирования с 1 января 2017 года на 1 января 2019 года. С методической точки зрения это оправдано соблюдением последовательности, согласованности и взаимной увязки документов и принципов стратегического планирования в рамках начального цикла применения норм Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ.

⁵ План подготовки нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации (документов), необходимых для реализации норм Федерального закона от 28 июня 2014 г. №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (утвержден 26.09.2014 года №6424п-13П)

⁶ <http://www.economy.gov.ru> – официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации.

исполнительной власти, являющегося ответственным исполнителем (координатором) государственной программы, по вопросу реализации предоставленного законодательному (представительному) органу права осуществлять рассмотрение проектов государственных программ субъектов Российской Федерации и представлять предложения о внесении изменений в государственные программы.

Спорные вопросы вытекают из неопределенности, содержащейся в ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в частности:

– наличие вышеуказанного права не свидетельствует о необходимости исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации направлять проекты государственных программ субъектов Российской Федерации (внесения изменений в них) в законодательные (представительные) органы государственной власти субъекта;

– предусмотренная статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации формулировка «вправе осуществлять рассмотрение проектов государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и предложения о внесении изменений в государственные программы» носит рекомендательный характер, что не обеспечивает ее однозначного понимания и толкования. (Например, в отдельных субъектах Российской Федерации считается, что данное право реализуется при рассмотрении проектов законов о бюджетах). Вместе с тем, необходимо отметить, в соответствии со статьей 184.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации вместе с проектом закона о бюджете предоставляются только паспорта государственных программ (проекты изменений в указанные паспорта), а не проекты государственных программ.

Можно отметить следующие ключевые аспекты реализации функций стратегического аудита при контроле

построения и функционирования системы стратегического планирования в Российской Федерации:

– требуется отразить в разрабатываемом проекте Стандарта государственного аудита СГА 105 «Стратегический аудит» специфику задач анализа для предварительного, оперативного (текущего контроля) и последующего аудита;

– необходима оценка соответствия требованиям НПА аудируемых (проверяемых) элементов системы стратегического планирования: схемы/конструкции и механизмы/процедуры планирования; состав и содержание документов стратегического планирования;

– отразить в оценке инфраструктуры стратегического управления следующие вопросы: регламентация – подразделения и порядки в ФОИВ (РОИВ); кадровое обеспечение – профессиональный квалификационный (образование и переподготовка) и компетентный (опыт и достижения) уровень руководителей и специалистов; информационное обеспечение; техническое обеспечение, технологическое обеспечение;

– включить в состав контрольных и экспертно-аналитических мероприятий вопросы анализа затрат и качества обеспечивающих подсистем стратегического планирования для объекта аудита – кадры, IT-инфраструктура, технологии, информация.

Особого внимания требует оценка состояния системы социально-экономического нормирования в стратегическом управлении (удельные и относительные нормы затрат ресурсов и обеспечения уровня и качества потребления общественных и частных благ). Проблема региональной и отраслевой дифференциации – неравномерность развития территорий (субъектов федерации и муниципалитетов) и уровня возможностей и ресурсов для сбалансированного, устойчивого и эффективного развития.

Литература:

1. О Счетной палате Российской Федерации. Федеральный закон от 5.04.2013 г. №41-ФЗ.
2. Бутова Т.В., Добрин Л.Р. Понятие эффективности деятельности органов власти// Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. №7–1. С. 114–117.
3. Глазьев С.Ю. Научный доклад: «О целях, проблемах и мерах государственной политики развития и интеграции», РАН, Научный совет по комплексным проблемам Евразийской экономической интеграции, конкурентоспособности и устойчивому развитию, Москва, 29 января 2013 г.
4. Писарева О.М. Реформирование системы государственного стратегического планирования: институциональные проблемы и практические задачи / Материалы Всероссийской научной конференции «Львовские чтения – 2016», Москва, 26 апреля 2016 г., ГУУ, ЦЭМИ РАН. – М.: ГУУ, 2016.
5. Прокофьев С.Е. Финансовое обеспечение реализации государственных программ// Альманах мировой науки. 2016. №3–3 (6). С. 47–49.
6. Прокофьев С.Е. Программный подход в государственном управлении// Муниципальная академия. 2016. №3. С. 35–40.
7. Смирнова О.О., Богданова Ю.Н. Последовательность разработки и требования к базовым документам для реализации закона №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Современные научные исследования и инновации. 2015. №10 (Электронный ресурс. Режим доступа – URL: <http://www.web.snauka.ru/issues/2015/10/58287>; дата обращения – 31.03.2016 г.).

Literature:

1. O Schetnoj palate Rossijskoj Federacii. Federal'nyj zakon ot 5.04.2013. №41-FZ.
2. Butova T.V., Dobrina L.R. Ponjatie jeffektivnosti dejatel'nosti organov vlasti// Aktual'nye problemy gumanitarnyh i estestvennyh nauk. 2014. №7-1. S. 114-117.
3. Glaz'ev S.Ju. Nauchnyj doklad: «O celjah, problemah i merah gosudarstvennoj politiki razvitija i integracii», RAN, Nauchnyj sovet po kompleksnym problemam Evrazijskoj jekonomicheskoj integracii, konkurentosposobnosti i ustojchivomu razvitiju, Moskva, 29 janvarja 2013.
4. Pisareva O.M. Reformirovanie sistemy gosudarstvennogo strategicheskogo planirovanija: institucional'nye problemy i prakticheskie zadachi / Materialy Vserossijskoj nauchnoj konferencii «L'vovskie chtenija – 2016», Moskva, 26 aprelya 2016 g., GUU, CE MI RAN. – M.: GUU, 2016.
5. Prokof'ev S.E. Finansovoe obespechenie realizacii gosudarstvennyh programm// Al'manah mirovoj nauki. 2016. № 3-3 (6). S. 47-49.
6. Prokof'ev S.E. Programmnyj podhod v gosudarstvennom upravlenii// Municipal'naja akademija. 2016. №3. S. 35-40.
7. Smirnova O.O., Bogdanova Ju.N. Posledovatel'nost' razrabotki i trebovanija k bazovym dokumentam dlja realizacii zakona №172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» // Sovremennye nauchnye issledovanija i innovacii. 2015. №10 (Jelektronnyj resurs. Rezhim dostupa - URL: <http://www.web.snauka.ru/issues/2015/10/58287>; data obrashhenija - 31.03.2016.).

ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ В БОЛГАРИИ

DISTINGUISHING CHARACTERISTICS OF MANAGEMENT IN BULGARIA



П.И. Петров,
слушатель Подготовительного
факультета для иностранных граждан
ФГОБУ ВО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»
(Республика Болгария)*

P.I. Petrov,
(the Republic of Bulgaria), student of
the Faculty of Foundation Programs for
International Students at Federal State-
Funded Educational Institution of Higher
Education "Financial University under the
Government of the Russian Federation"

petrovpi@mail.ru

Аннотация: В статье рассмотрена система государственного управления в Республике Болгария. Проанализирована структура экономики Республики, представлены перспективы развития экономики и системы государственного управления Болгарии и предложены направления ее реформирования.

Abstract: The article considers the system of public administration in the Republic of Bulgaria. The authors have analyzed the structure of the country's economy; have demonstrated the prospects for the development of the economy and public administration of Bulgaria; and have offered possible ways to reform the country's system of public administration.

Ключевые слова: Республика Болгария, экономика, перспективы, государственное управление.

Keywords: The Republic of Bulgaria, economy, prospects, public administration.

* Научный руководитель – Директор по международному сотрудничеству ФГОБУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», профессор Юлия Игоревна Петрова.

Болгария является парламентской республикой, которая придерживается Конституции Республики Болгария, принятой Великим Народным Собранием в июле 1991 г. Глава государства – Президент, избираемый на основе прямого голосования сроком на пять лет, может быть переизбран только на еще один мандат. Президент является верховным главнокомандующим вооруженных сил и председателем Консультативного совета по национальной безопасности Болгарии. В своей деятельности президенту помогает вице-президент.

Народное собрание Болгарии является высшим органом законодательной власти, возглавляется Председателем и четырьмя заместителями председателя. Оно состоит из 240 членов – депутатов. С 2006 г. собрание избирает омбудсмена, который выступает за права и свободы граждан.

Президент осуществляет целый ряд содержательных полномочий в исполнительной сфере, но Совет Министров является исполнительным государственным органом, который руководит внутренней и внешней политикой страны.

Судебная власть в Болгарии является независимой ветвью власти, призванной защищать права и законные интересы граждан, юридических лиц и государства. Основы судебной системы определены в Конституции и детализированы в Законе о судебной системе 1994 г. (суд, прокуратура, органы следствия).

Главной административно-территориальной единицей является муниципалитет. К 2010 г. в Болгарии насчитывалось 264 муниципальных образования. Сегодня система управления в Болгарии по закону двухуровневая – национальный уровень плюс 28 областей, где действует государственное управление, и местное самоуправление в лице 265 муниципалитетов. Но кроме муниципалитетов и областей, в стране есть еще шесть так называемых регионов планирования, и это не административный уровень управления, а условные объединения областей, которые имеют свои стратегии развития, советы по развитию, но не имеют органов управления.

Несмотря на длительную антикоррупционную риторику местных политических партий, только в 1998 г. Болгария

была включена в индекс Transparency International и получила свою первую оценку. В 2016 году Болгария заняла 69-е место из 176 возможных. Ежегодную оценку проводит Софийский Центр по изучению демократии.¹ Рейтинговые оценки Европейской Комиссии 28 января 2015 г. согласно отчету о состоянии коррупции в Болгарии, в котором отмечается, что превентивные меры в борьбе с одним из главных недугов балканской страны находятся в «зачаточном состоянии» и что в Болгарии сохраняется высокий уровень организованной преступности, плохо осуществляется защита свидетелей, низкая уголовно-правовая ответственность за совершенные экономические преступления.²

Государственные корпорации – основа экономики Болгарии, от их деятельности зависит функционирование целых отраслей экономики. Трансформация собственности в Болгарии проходила крайне бессистемно. За короткий промежуток времени ряд из них был приватизирован, а те, которые остались, по государственному плану-прогнозу, должны подвергнуться изменениям и оптимизации способов управления, без четкой цели и стратегии. Законодательная база Болгарии плохо адаптирована к рыночным основам управления государственными корпорациями, сильная власть олигархов заинтересована в банкротстве или передаче в частный сектор оставшихся государственных предприятий.

Организационная структура управления энергетикой в Болгарии характеризуется естественной «географической» монополией, с одной стороны, и фрагментацией управления в государственной собственности, с другой. Управление в секторе «Энергетика» было поручено различным министерствам, агентствам и государственным компаниям, между которыми часто возникают перекрытия обязанностей и противоречивые интересы. Изменения в институциональной структуре управления в болгарской энергетике были сделаны,

¹ Завалько Н.А., Панина О.В., Бутова Т.В. Эффективность системы государственного управления // Экономика и предпринимательство. 2016. №11-3(76-3). С.117-119.

² Панина О.В. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти. Альманах науки. 2016. №2-3(5). С. 76-77.

чаще всего под давлением меняющейся внешней среды или конъюнктурных факторов. Например, как получилось при создании Болгарского Энергетического Холдинга (БЕХ) – механического вливания активов нескольких государственных компаний, критического финансового состояния и дублирования функций. Это несоответствие по правилам Третьего энергетического пакета ЕС должно быть устранено. При этом должно быть учтено важное обстоятельство – наличие только одного поставщика по одной трубе газа. Особенно внимание следует обратить на функционирование независимого энергетического регулятора – Государственной комиссии по энергетическому и водному регулированию. В настоящее время Комиссия не отделена от исполнительной власти и не располагает убедительными доказательствами наличия высокого регулирующего потенциала.

Выводы и предложения

1. Разработать национальный план по противодействию коррупции. Ввести персональную ответственность руководителей исполнительных органов власти и местной администрации за невыполнение или формальное выполнение мероприятий Национального плана по противодействию коррупции.

2. Внедрить в правовую систему эффективные механизмы реальной ответственности за незаконное обогащение, то есть за наличие у должностного лица активов и собственности, происхождение которых такое должностное лицо не может обосновать.

3. Обеспечить действенную реализацию контроля за движением средств публичных должностных лиц и членов их семей в расширенной формулировке согласно требованиям FATF.

4. Сформировать реальную независимость судов от исполнительной власти и неизбирательность правосудия, а также публичность данных о деятельности правоохранительных органов.

5. Обеспечить действенный внутренний и общественный контроль за соблюдением требований законодательства по передаче в собственность крупнейших государственных объектов собственности и предприятий.

6. Обеспечить общественным организациям и гражданским активистам возможность свободно получать и анализировать информацию, связанную с деятельностью по гражданскому антикоррупционному контролю.

7. Обеспечить реализацию механизмов международного антикоррупционного сотрудничества.

Литература:

1. Завалько Н.А., Панина О.В., Бутова Т.В. Эффективность системы государственного управления // Экономика и предпринимательство. 2016. №11-3(76-3). С. 117-119.
2. Панина О.В. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти. Альманах науки. 2016. №2-3 (5). С. 76-77.

Literature:

1. Zavalko N. A. Panina O. V., Butova T. V. the effectiveness of the system of state management // Economics and entrepreneurship. 2016. №11-3(76-3). P. 117-119.
2. Panina O. V. Estimation of efficiency of activity of bodies of Executive power. The almanac of science. 2016. №2-3 (5). P. 76-77.

СУЩНОСТЬ И НАЗНАЧЕНИЕ МНОГОФУНКЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

THE NATURE AND PURPOSE OF THE MULTIPURPOSE CENTERS OF PROVIDING THE STATE SERVICES



О.В. Панина,
заместитель заведующего кафедрой
«Государственное и муниципальное
управление» ФГОБУ ВО «Финансовый
университет при Правительстве
Российской Федерации»

O.V. Panina,
Deputy head of the Department "State
and municipal management" Financial
University under the Government of the
Russian Federation

oi87691@gmail.com

Аннотация: В статье рассмотрена сущность многофункциональных центров, проанализированы требования к профессиональным компетенциям к персоналу МФЦ. Автор подчеркивает особую роль МФЦ в системе обеспечения граждан государственными услугами. В статье рассмотрен механизм функционирования многофункционального центра, его права и обязанности.

Abstract: In the article the essence of the multipurpose centers, analyzed the requirements for professional competences of the staff of the multipurpose centers. The author emphasizes a special role of multipurpose centers in the system of providing citizens with public services. In the article the mechanism of functioning of the multifunctional center and its rights and obligations.

Ключевые слова: Государственные услуги, многофункциональный центр, персонал МФЦ, права и обязанности МФЦ.

Keywords: Government services, multifunctional center, the staff of the multipurpose centers, the rights and obligations of the multipurpose centers.

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг сегодня переживает период интенсивного развития. С одной стороны, идет масштабное расширение филиальной сети учреждения, с другой – происходит много качественных изменений: внедряется комплексный подход к оказанию госуслуг, улучшается их сервисная составляющая и даже пересматривается сама философия МФЦ. Обретя самостоятельный статус, МФЦ вступило в фазу активного расширения филиальной сети.¹

Масштабное развертывание сети МФЦ сегодня является одним из федеральных трендов: согласно Указу Президента РФ от 07.05.2012 №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (далее – Указ №601) доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» (в том числе в МФЦ), к 2015 г. должна составить 90%.²

Аналогичная динамика прослеживается в выполнении государственного задания. В нем прописано, что в 2015 году МФЦ должны обработать 2190 тыс. обращений. За семь месяцев в МФЦ обратился (в колл-центр либо лично) более 1500 тыс. человек, а по данным за первое полугодие зафиксировано свыше 700 тыс. запросов на предоставление услуг. Во второй половине года темпы возрасли, поскольку сама сеть МФЦ была существенно расширена.

Кроме того, в госзадании прописан еще один показатель: МФЦ должен обучить компьютерной грамотности и получению услуг в электронном виде 400 тыс. человек (граждан старшего возраста, социально незащищенных категорий, инвалидов). Более половины от этого количества (250 тыс. человек) учреждениями уже обучено.

При разворачивании сети МФЦ помощь оказывают и муниципальные

образования, в которых открываются наши территориальные отделы. Как правило, муниципалитеты предоставляют помещения, а в ряде случаев проводят за свой счет базовые ремонты в них. В то же время перед МФЦ стоит задача наращивать количество дополнительных платных услуг, пользование которыми повысило бы для заявителей уровень комфортности обслуживания.³

При расширении сети МФЦ очень актуален кадровый вопрос. Здесь принципиально важно, кто именно предоставляет госуслуги – операторы МФЦ или представители органов власти, находящиеся на площадях МФЦ.

Сегодня используется обе формы работы (так, в одном из территориальных отделов находятся два специалиста Кадастровой палаты, в другом – специалисты Росреестра), однако присутствует стремление до минимума сократить присутствие служащих госорганов.

Один из способов – принять этих специалистов в штат, чтобы они, как и другие сотрудники, выполняли функции универсального оператора.

Любой специалист МФЦ должен уметь проконсультировать по любой услуге (от перепланировки жилого помещения, получения загранпаспорта до регистрации юрлица) и принять документы по ней от заявителя, то есть сотрудники МФЦ, работающие с гражданами, должны быть универсальными и взаимозаменяемыми.

Подобные требования к персоналу МФЦ обуславливают важность кадровой работы. Так, при приеме специалиста проводится тестирование на коммуникативные навыки, знание русского языка и общий уровень развития. Это позволяет получить изначально достаточно высокий профессиональный уровень сотрудников.⁴

Кроме того, универсальные операторы регулярно проходят обучение (в связи с вводом новых услуг, изменением за-

¹ Веджижев М.Б., Чикин А.Ю., Бутова Т.В. Особенности управления в XXI веке // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления. Сборник научных статей по материалам ежегодной Международной научно-практической конференции. под редакцией С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. 2015. С. 95–97.

² Бутова Т.В., Добринина Л.Р. Понятие эффективности деятельности органов власти // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. №7–1. С. 114–117.

³ Кожаринов А.В., Петровицкая Н.М. Оценка эффективности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг // В сборнике: Наука и современность. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор – Сукиасян Асатур Альбертович. 2015. С. 55–56.

⁴ Кожаринов А.В., Петровицкая Н.М. Оценка общего уровня удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в МФЦ // В сборнике: Роль науки в развитии общества. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор Сукиасян А.А. 2015. С. 54–56.

конодательства), а в работе используют единую автоматизированную информационную систему МФЦ, в которую встроен экспертный модуль, содержащий подсказки по набору документов и срокам предоставления услуг.

МФЦ регулярно проводит социологические исследования, причем анализируется уровень удовлетворенности как заявителей, пришедших в учреждение, так и граждан, обратившихся в органы власти. Это необходимо для того, чтобы установить средний уровень по региону. В 2013 г. доля граждан, удовлетворенных качеством предоставления госуслуг, в целом составила 70%, в то время как в МФЦ эта доля оказалась свыше 90%.

Операторы колл-центра проводят выборочный обзвон и опрос заявителей после получения ими услуги. Конечно, у каждого окна предоставления услуг в МФЦ установлен пульт оценки качества, но, как показала практика, это не очень эффективный инструмент.

Одним из преимуществ автономного статуса представляется наличие наблюдательного совета. Это орган управления, с которым можно сверять, в правильном ли направлении развивается учреждение, орган, перед которым руководитель учреждения регулярно отчитывается.

Хотя здесь все-таки возникает определенная сложность, связанная с согласованием крупных сделок. В силу ст. 14 Федерального закона от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» крупной признается сделка, цена которой превышает десять процентов балансовой стоимости активов автономного учреждения, определяемой по данным его бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, если уставом автономного учреждения не предусмотрен меньший размер крупной сделки.

Единый стиль офисов МФЦ от Владивостока до Калининграда предполагает не только внешние изменения (обновленный интерьер в новой цветовой гамме, открытое пространство офисов вместо закрытых кабинок), но и смену философии. Новый бренд несет такое послание: «Мы рядом и готовы помочь».

Предоставление государственных и муниципальных услуг стало приоритетным направлением очередного реформирования системы государ-

ственного управления, реализуемого государством. Данный правовой институт был создан в связи с принятием Федерального закона от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

ГК РФ закрепляет понятие «услуга» в ст. 128 «Объекты гражданских прав» достаточно оригинально, не расшифровывая его содержание. В статье 779 пункт 1 дается только определение договора возмездного оказания услуг: «по договору возмездного оказания услуг исполнитель обязуется по заданию заказчика оказать услуги (совершить определенные действия или осуществить определенную деятельность), а заказчик обязуется оплатить эти услуги».

Понятие «услуга» в научной литературе по гражданскому праву относится к числу дискуссионных, прежде всего из-за схожести с понятием «работа».

Понятие «работа» имеет несколько определений в словаре, первое определение – это процесс действия по глаголу работать, второе – результат такого действия; то, чем кто-либо занят; занятие, третье – место, где кто-либо работает, служит; четвертое – занятие, дело, служба как источник заработка. То, что сделано, изготовлено, создано, пятое – готовая продукция, качество или способ изготовления.

Отличие этих двух понятий можно выразить в следующем виде: цель работы заключается в создании новой вещи или ее переработке с последующей передачей. Обязательства по выполнению работ представляют важность лишь ввиду того, что они служат предпосылкой для достижения конечного результата. Услуга же неотделима от положительного эффекта.

При предоставлении государственных и муниципальных услуг в МФЦ обеспечиваются следующие условия обслуживания заявителей: обращение заявителей осуществляется в том числе по предварительной записи, время ожидания в очереди не превышает 15 минут, прием заявителей в многофункциональном центре, расположенном на территории муниципального образования с численностью населения: до 25 тыс. человек, – осуществляется не менее 5 дней в неделю и не менее 6 часов в течение

одного дня, свыше 25 тыс. человек, – осуществляется не менее 6 дней в неделю и не менее 10 часов в течение одного дня с возможностью обращения заявителей за получением государственных и муниципальных услуг в вечернее время до 20 час. 00 мин.⁵ В случае если в административном регламенте предоставления государственной или муниципальной услуги установлен стандарт предоставления государственной услуги, предусматривающий более высокие требования к обслуживанию и взаимодействию с заявителем, при заключении соглашения о взаимодействии учитываются требования стандартов органов, предоставляющих услуги. В МФЦ организуется не менее одного защищенного канала связи. Каналы связи обеспечивают функционирование электронной системы управления очередью, отдельной телефонной линии либо центра телефонного обслуживания, а также информационных систем, используемых многофункциональным центром в своей деятельности, включая автоматизированную информационную систему МФЦ, обеспечивающую взаимодействие с единой и региональной системой межведомственного электронного взаимодействия, федеральной государственной информационной системой «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме», Государственной информационной системой о государственных и муниципальных платежах, инфраструктурой универсальной электронной карты, автоматизированной информационной системой «Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг», а также при необходимости с информационными системами, используемыми в целях формирования начислений и квотирования начислений с платежами.

Доступ в соответствии с соглашениями о взаимодействии к электронным серви-

сам органов, предоставляющих услуги, страховых медицинских организаций, включенных в реестр страховых медицинских организаций, осуществляющих деятельность в сфере обязательного медицинского страхования, и органов, в том числе через единую систему межведомственного электронного взаимодействия, если иное не предусмотрено законодательством РФ, интеграцию с инфраструктурой, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, а также с иными федеральными государственными информационными системами, обеспечивающими предоставление услуг в электронной форме, интеграцию с электронной очередью, экспертную поддержку заявителей, работников МФЦ и работников центра телефонного обслуживания по вопросам порядка и условий предоставления государственных и муниципальных услуг, поддержку деятельности работников многофункционального центра по приему, выдаче, обработке документов, поэтапную фиксацию хода предоставления государственных и муниципальных услуг с возможностью контроля сроков предоставления услуги и проведения отдельных административных процедур, формирование электронных комплектов документов, содержащих заявления (запросы) о предоставлении государственной или муниципальной услуги в форме электронного документа, иные электронные документы, а также электронные образы документов, необходимых для оказания услуги. Соответствие сведений, содержащихся в электронном образе документа, сведениям, содержащимся в документе на бумажном носителе, заверяется усиленной квалифицированной электронной подписью должностного лица многофункционального центра, поддержку принятия решений о возможности, составе и порядке формирования межведомственного запроса в иные органы и организации, поддержку формирования комплекта документов для представления в орган, предоставляющий государственную или муниципальную услугу, в соответствии с требованиями

⁵ Кожаринов А.В., Петровица Н.М. Качество предоставления государственных и муниципальных услуг на территории Российской Федерации // В сборнике: Проблемы теории и практики современной науки. Материалы Международной (заочной) научно-практической конференции. РИО ООО «Наука и образование». 2015. С. 190–191.

нормативных правовых актов и соглашений о взаимодействии, хранение сведений об истории обращений заявителей в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации к программно-аппаратному комплексу информационных систем персональных данных, автоматическое распределение нагрузки между работниками МФЦ; использование электронной подписи в соответствии с требованиями, установленными нормативными правовыми актами Российской Федерации, при обработке электронных документов, а также при обмене электронными документами с федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами исполнительной власти субъекта РФ, органами местного самоуправления или привлекаемыми организациями, доступ заявителя к информации о ходе предоставления государственной или муниципальной услуги, формирование статистической и аналитической отчетности по итогам деятельности МФЦ за отчетный период; поддержание информационного обмена между многофункциональными центрами и привлекаемыми организациями, в том числе поддержку мониторинга и сбора статистической отчетности о соблюдении определенных в регламентах и стандартах оказания услуг временных показателей обслуживания граждан, о количестве и качестве предоставленных услуг, фактах досудебного обжалования нарушений при предоставлении услуг, интеграцию с государственными и муниципальными информационными системами, а также с центрами телефонного обслуживания органов, предоставляющих государственные или муниципальные услуги (при наличии), в соответствии с соглашениями о взаимодействии, формирование документов, включая составление на бумажном носителе выписок из информационных систем органов, предоставляющих государственные или муниципальные услуги.

Автоматизированная информационная система МФЦ обеспечивает прием запросов заявителей о предоставлении государственных и муниципальных услуг, передачу указанных запросов в информационные системы органов, предоставляющих государственные или

муниципальные услуги, получение заявителем результата предоставления услуги в уполномоченном МФЦ, в любом из иных многофункциональных центров или в любой из привлекаемых организаций. Автоматизированная информационная система МФЦ обеспечивает с 1 января 2014 г. идентификацию граждан в окнах обслуживания и возможность подписания документов заявителем квалифицированной электронной подписью с использованием универсальной электронной карты. В целях осуществления организации деятельности МФЦ высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации определяет один многофункциональный центр, расположенный на территории этого субъекта, уполномоченный на заключение соглашений о взаимодействии, а также на координацию и взаимодействие с иными многофункциональными центрами, находящимися на территории этого субъекта, и привлекаемыми организациями (далее – уполномоченный многофункциональный центр), посредством издания акта высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Акт высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации об определении уполномоченного многофункционального центра подлежит опубликованию в порядке, установленном нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, и направлению в месячный срок с даты принятия такого решения в федеральные органы исполнительной власти и органы государственных внебюджетных фондов, предоставляющие государственные услуги, а также в органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления, находящиеся на территории соответствующего субъекта РФ. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления вправе инициировать заключение соглашений о взаимодействии с уполномоченным МФЦ.

Уполномоченный МФЦ вправе заключать соглашения о взаимодействии с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, предоставляющими госуслуги, и с органами

МСУ, предоставляющими муниципальные услуги, участвовать в качестве оператора региональной системы межведомственного электронного взаимодействия при закреплении за ним субъектом Российской Федерации функций оператора, оказывать методическую и консультационную поддержку иных МФЦ, находящихся на территории субъекта РФ, по вопросам организации предоставления государственных и муниципальных услуг, организовывать обучение и повышение квалификации работников многофункциональных центров и привлекаемых организаций, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, готовить предложения по совершенствованию системы предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» и в электронной форме на территории субъекта Российской Федерации; участвовать в подготовке перечней государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в многофункциональных центрах, осуществлять мониторинг качества предоставления услуг по принципу «одного окна» на территории соответствующего субъекта Российской Федерации. Уполномоченный МФЦ может быть наделен органом государственной власти субъекта Российской Федерации функциями уполномоченной организации по внедрению универсальных электронных карт на территории субъекта Российской Федерации. Уполномоченный многофункциональный центр обеспечивает размещение в информационно-телекоммуникационной сети Интернет следующей информации: графического изображения карты субъекта Российской Федерации с указанием расположения действующих и планируемых к открытию МФЦ и привлекаемых организаций в муниципальных образованиях, реестра заключенных соглашений о взаимодействии, договоров с многофункциональными центрами, привлекаемыми организациями; информации о многофункциональных центрах, привлекаемых организациях, территориально обособленных структурных подразделениях (офисах) МФЦ (адрес, фамилия, имя, отчество руководителя, график работы, площадь, количество окон, общее количество предоставляемых государственных

и муниципальных услуг, сведения об иных услугах), информации о бесплатном выездном обслуживании заявителей в муниципальных образованиях, в которых отсутствуют многофункциональные центры, территориально обособленные структурные подразделения (офисы) многофункционального центра и (или) привлекаемые организации (адрес, график работы, общее количество предоставляемых государственных и муниципальных услуг, сведения об иных услугах); перечня предоставляемых государственных и муниципальных услуг и количество предоставленных государственных и муниципальных услуг (за отчетный период) в многофункциональных центрах, привлекаемых организациях; сведений, указанных в подпункте «а» пункта 8 настоящих Правил; иных сведений. Уполномоченный многофункциональный центр обеспечивает предоставление в многофункциональных центрах и (или) привлекаемых организациях, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, услуг федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления посредством заключения договоров, в том числе устанавливающих: права и обязанности уполномоченного многофункционального центра; функции, права и обязанности иного многофункционального центра и (или) привлекаемой организации; перечень федеральных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов, органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления, предоставление услуг которых организуется уполномоченным многофункциональным центром через иной многофункциональный центр и (или) привлекаемую организацию; перечень государственных и муниципальных услуг, организация предоставления которых будет осуществляться через иной многофункциональный центр, привлекаемую организацию; ответственность сторон; порядок и формы контроля и отчетности; порядок взаимодействия уполномоченного многофункционального центра, иного многофункционального центра, а также привлекаемых организаций; иные

условия. Уполномоченный многофункциональный центр вправе организовать предоставление государственных и муниципальных услуг в привлекаемых организациях, если иное не предусмотрено федеральными законами. В договоре, заключаемом уполномоченным МФЦ и привлекаемой организацией, определяются перечень муниципальных образований, на территории которых организуется предоставление государственных и муниципальных услуг, перечень функций МФЦ, к реализации которых привлекается данная организация, а также порядок взаимодействия уполномоченного многофункционального центра и привлекаемой организации. Привлекаемые организации должны отвечать следующим требованиям: наличие сети филиалов (отделений) на территории не менее 50 процентов муниципальных образований, входящих в состав субъекта РФ, наличие защищенных каналов связи, соответствующих требованиям законодательства Российской Федерации в сфере защиты информации. Указанные каналы связи обеспечивают функционирование информационной системы, позволяющей осуществлять информационное взаимодействие при организации предоставления государственных и муниципальных

услуг по принципу «одного окна». График (режим) работы территориально обособленных структурных подразделений (офисов) многофункционального центра и бесплатного выездного обслуживания заявителей в муниципальных образованиях, в которых отсутствуют офисы обслуживания населения, определяется уполномоченным многофункциональным центром с учетом расчетной потребности в работе офисов обслуживания населения, но не менее: 4 часов в неделю – для населенных пунктов с численностью населения от 1 до 2 тыс. человек; 8 часов в неделю – для населенных пунктов с численностью населения от 2 до 3 тыс. человек; 12 часов в неделю – для населенных пунктов с численностью населения от 3 до 4 тыс. человек; 16 часов в неделю – для населенных пунктов с численностью населения от 4 до 5 тыс. человек; 20 часов в неделю – для населенных пунктов с численностью населения более 5 тыс. человек. В привлекаемых организациях график (режим) работы по обслуживанию заявителей должен соответствовать графику (режиму) работы соответствующей привлекаемой организации, но не менее указанных нормативов для офисов обслуживания населения.

Литература:

1. Веджижев М.Б., Чикин А.Ю., Бутова Т.В. Особенности управления в XXI веке // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления. Сборник научных статей по материалам ежегодной Международной научно-практической конференции. Под редакцией С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина. 2015. С. 95–97.
2. Бутова Т.В., Добрин Л.Р. Понятие эффективности деятельности органов власти // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2014. №7-1. С. 114-117.
3. Кожаринов А.В., Петровичева Н.М. Оценка эффективности многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг // В сборнике: Наука и современность. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор: Сукиасян Асатур Альбертович. 2015. С. 55–56.
4. Кожаринов А.В., Петровичева Н.М. Оценка общего уровня удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в МФЦ // В сборнике: Роль науки в развитии общества. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор Сукиасян А.А. 2015. С. 54–56.
5. Кожаринов А.В., Петровичева Н.М. Качество предоставления государственных и муниципальных услуг на территории Российской Федерации // В сборнике: Проблемы теории и практики современной науки. Материалы Международной (заочной) научно-практической конференции. RIO 000 «Наука и образование». 2015. С. 190–191.

Literature:

1. Vedzizhev M. B., Chikin Y. A., Butova T. V. features of management in the XXI century // In collection: Actual problems and prospects of development of public administration the collection of scientific articles on materials of annual International scientific-practical conference. edited by S. E. Prokofiev, A. V. Panina, S. G. Eremina. 2015. P. 95-97.
2. Butova T. V., Dobrina L. R. the Concept of efficiency of activity of bodies of power // Actual problems of humanitarian and natural Sciences. 2014. №7-1. P. 114-117.
3. Kozharinov A.V., Petrovicheva N. M. Evaluation of the effectiveness of the multi-purpose centers of providing the state and municipal services // IN the book: Science and the present Collection of articles of International scientific-practical conference. Responsible editor: Sukiasyan Asatur Albertovich. 2015. P. 55-56.
4. Kozharinov A.V., Petrovicheva N. M. Estimates of the total level of satisfaction of citizens with quality of public and municipal services provided in the MFC // In the book: the role of science in society a Collection of articles of International scientific-practical conference. Executive editor Sukiasyan A. A. 2015. P. 54-56.
5. Kozharinov A.V., Petrovicheva N. M. The QUALITY of rendering state and municipal services on the territory of the Russian Federation // IN collection: Problems of theory and practice of modern science. Materials International (correspondence) scientific and practical conference. RIO, 000 "Science and education". 2015. P. 190-191.

ХАРАКТЕРИСТИКА СОСТАВА И СТРУКТУРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

CHARACTERISTICS OF THE COMPOSITION AND STRUCTURE OF THE STATE DUMA OF THE RUSSIAN FEDERATION



Саида Джемировна Чанба,
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»

S.Chanba,
student of group B4-2 Financial
University under the Government of the
Russian Federation, Moscow, Russia

saida-chanba@mail.ru



Саид Тамазович Гогия,
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»

S.Gogia,
student of group S4-2 Financial
University under the Government of the
Russian Federation, Moscow, Russia

sgogiya@inbox.ru

Аннотация: В статье рассматриваются состав и структура Государственной Думы Российской Федерации, проанализированы по разным показателям характеристики одних из основных субъектов внутренней среды организации – кадрового состава.

Abstract: The article considers the composition and structure of the State Duma of the Russian Federation, analyzed by various indicators of characteristics of some of the main subjects within the internal environment of the organization – the staff.

Ключевые слова: Структура Государственной Думы Российской Федерации, основные субъекты внутренней среды организации, кадровый состав.

Keywords: Structure of the State Duma of the Russian Federation, the main subjects within the internal environment of the organization, the staff.

Рассмотрим состав и структуру Государственной Думы. В структуру Госдумы входит Председатель Государственной Думы, Совет Государственной Думы, Первые заместители Председателя Государственной Думы, Заместители Председателя Государственной Думы, Фракция «ЕДИНАЯ РОССИЯ», Фракция КПРФ, Фракция ЛДПР, Фракция «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», Комитеты и комиссии Государственной Думы.¹

Аппарат, как часть структуры Госдумы включает в себя: Руководство Аппарата Государственной Думы, Секретариаты Руководства Государственной Думы, Се-

тетов Государственной Думы, Управления Аппарата Государственной Думы (см. Рисунок 3)

Так как, одним из главных субъектов внутренней среды организации является кадровый состав, проанализируем данный субъект в пределах Госдумы, где кадровый состав – депутаты, являются источником осуществления деятельности Государственной Думы. В таблице 1 приведем анализ численности депутатов Госдумы с 1993 по 2021, учитывая все созывы.

Просмотрев таблицу, можно сделать вывод, что самое большое количество депутатов присутствовало в шестом созыве,

Таблица 1. Состав ГД РФ.

Состав Государственной Думы	Количество депутатов
Состав Государственной Думы первого созыва (1993-1995)	466
Состав Государственной Думы второго созыва (1996-1999)	491
Состав Государственной Думы третьего созыва (2000-2003)	477
Состав Государственной Думы четвертого созыва (2004-2007)	476
Состав Государственной Думы пятого созыва (2008-2011)	493
Состав Государственной Думы шестого созыва (2012-2016)	531
Состав Государственной Думы седьмого созыва (2016-2021)	449

кретариат Руководителя Аппарата Государственной Думы, Аппараты фракций в Государственной Думе, Аппараты коми-

¹ Бутова Т.В., Харчилава Х.П., Абдрахманова А.Г. Проблемы мотивации представителей государства. Монография / Под редакцией И.Ю. Беляевой, М.М. Пуховой. Москва, 2017.

в седьмом созыве количество снизилось. Оценим фракционную составляющую последнего созыва, по результатам голосования, из 450 мест 343 (76,22%) занимает «Единая Россия», 42 (9,33%) КПРФ, 39 ЛДПР (8,67%), 23 (5,11%) «Справедливая Рос-

сия», 2 (0,44%) Депутаты, не входящие во фракции. Таким образом, абсолютным большинством и полным преимуществом обладает партия «Единая Россия», следовательно, и основное влияние на осуществление деятельности Государственной Думы оказывает именно эта партия, в лице своих депутатов.

Деятельность Государственной Думы состоит в разработке законопроектов и принятии различных федеральных законов несет значение в рамках целой страны. Организовывать, планировать, управлять такие задачи в любой организации выполняют именно кадры.² Человеческий ресурс играет огромную роль в любой внутренней среде организации, и помимо компетентности, профессионализма самих людей, нужно учитывать и анализировать

Первым критерием проанализируем количество депутатов по гендерному признаку.

Судя по результатам анализа, количество женщин, заседающих в палате парламента по-прежнему значительно ниже, мужчины продолжают занимать преобладающее количество мест, что свидетельствует либо о недостаточной заинтересованности в данном виде деятельности у женского пола, либо о неполноценной оценке потенциала женщин.

Далее оценим данные, связанные с семейным положением депутатов (кадрового состава).

Таким образом, более половины депутатов Государственной Думы находятся в официальном браке, к сожалению, о 14,7% депутатов неизвестно семейное по-

Таблица 2. Анализ состава ГД РФ по гендерному признаку.

Пол	Количество полученных мест в парламенте	Количество полученных мест в парламенте в %	Количество занятых парламентских мест, всего
Женщины	71	15,8%	449
Мужчины	378	84,2%	

другие критерии и характеристики кадрового состава, в обычной организации для осознания полной картины имеющегося коллектива и дальнейшего правильного воздействия на него, с целью улучшения качества работы, на данном примере, рассматривая Госдуму, для четкого пони-

ложение, но начиная с 2017 года каждый депутат обязан указать в декларации не только сведения о доходах и имуществе, но и информацию о доходах и имуществе супруга и несовершеннолетних детей, что создает более понятную атмосферу для заинтересованных в подобной инфор-

Таблица 3. Оценка семейного положения депутатов ГД РФ

Семейное положение	Количество занятых мест в парламенте в %	Количество занятых мест в парламенте	Количество занятых парламентских мест, всего
В браке	65,3%	294	449
Вне брака	19,8%	89	
Нет данных	14,7%	66	

мания, кто управляет нашей страной. Учитывая выше сказанное, проанализируем по различным критериям состав депутатов ГД РФ седьмого созыва.

мации граждан и доказывает открытость и прозрачность государственной власти.

Следующей характеристикой оценки является возраст депутатского состава.

По данным таблицы, следует сделать вывод, что возрастной состав Государственной Думы варьируется в основном от

² Завалько Н.А., Панина О.В., Бутова Т.В. Эффективность системы государственного управления// Экономика и предпринимательство. 2016. № 11-3 (76-3). С. 117-119.

Таблица 4. Характеристика возраста депутатов ГД РФ.

Возраст	Количество занятых мест в %	Количество занятых мест	Количество занятых мест всего
18-29 лет	0,7%	3	449
30-39 лет	12,2%	55	
40-49 лет	28,4%	128	
50-59 лет	30,2%	136	
Старше 60 лет	28,2%	127	

40 до 60+, что говорит об устаревании кадрового состава организации и отсутствия возможностей для молодых управленцев. Старение депутатского корпуса ведет к отсутствию свежих, амбициозных идей развития.

Завершающей характеристикой состава депутатов седьмого созыва рассмотрим вид первого образования.

По полученным данным, можно подвести итог и сказать, что у 90% депутатов точно имеется высшее образование, при этом у трети оно техническое, что говорит о высоком уровне квалификации и профессио-

среды организации- кадрового, в данном случае, депутатского состава, структуры самой организационной системы, следовательно, можно охарактеризовать внутреннюю среду Государственной Думы РФ, как сложный механизм взаимодействия различных единиц управления, с целью выполнения определенных поставленных задач соответствующими комитетами.

Рассматривая внутреннюю среду организации, следует выделить еще несколько важных субъектов функционирования внутренней среды, таких как цели и задачи. Любая организация, начиная осуществлять

Таблица 5. Оценка направлений образования депутатов ГД РФ

Образование	Количество занятых мест в %	Количество занятых мест
Техническое	32%	145
Экономическое	14%	62
Педагогическое	10%	44
Гуманитарное	9%	41
Военное	9%	41
Юридическое	8%	36
Естественное	8%	36
Другое/нет данных	10%	44

нализма, а также следует учесть, что это данные только по первому образованию, многие депутаты переучиваются, развивают знания, получая второе образование, чаще всего юридическое.³

Таким образом, были рассмотрены особенности структуры и состава Государственной Думы РФ, проанализированы по разным показателям характеристики одних из основных субъектов внутренней

определенную деятельность, ставит четкую цель, то есть определяет направления развития и функционирования. Каждая цель подпитана какой-либо инициативой и является вершиной пирамиды задач. Следовательно, Государственная Дума тоже реализует задачи, преследуя обозначенные цели. Госдума является выборным органом законодательной власти, в которой представлены 450 депутатов-представителей народа, то есть Государственная Дума работая, преследуя законодательную инициативу, должна представлять и осуществлять волю народа при помощи предложения, рассмотрения и принятия

³ Мещеряков В.М., Бутова Т.В. Понятие и содержание власти//В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления сборник научных статей по материалам ежегодной Международной научно-практической конференции. под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С.Г. Еремина. 2015. С. 259-261.

законопроектов на федеральном уровне. Если целью проявления активности данной организации является предложения законопроектов, то есть улучшения жизни народа, посредством усовершенствования законодательства, то и задачи Госдумы будут построены на основе главного аспекта-создания законов и повышение качества уже существующих. В деятельность Государственной Думы включены следующие задачи:

- Ведение конструктивного диалога фракций (единство парламентарной инициативы)

- Желание объединяться ради общего дела

- Ведение отчетов о ежегодном состоянии российского законодательства

- Обеспечение планомерности, системности работы, глубокого содержательного обсуждения законопроектов

- Принятие законов, способствующих укреплению демократических основ, повышению прозрачности и эффективности, установлению более высоких стандартов политической конкуренции

- Обеспечение дополнительных социальных прав, посредством принятий законов, поддерживающих сферу образования, здравоохранения, жилищно-коммунальных услуг

- Совершенствование экологического законодательства

- Усиление влияния антикоррупционной базы на граждан, не зависимо от социального статуса, поддержания уровня государственной охраны

В Государственной Думе функционируют различные комитеты, целью которых является определение задачи, соответствующей компетенции данного органа и разработка проектов именно в профильной области. Так, например, усилением влияния антикоррупционной базы и поддержанием уровня государственной

охраны будет заниматься Комитет ГД по безопасности и противодействию коррупции, а разработкой законопроектов для усовершенствования законодательства в социальной сфере займутся несколько комитетов: Комитет ГД по охране здоровья, Комитет ГД по образованию и науке, Комитет ГД по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, также развитие экологического законодательства является задачей Комитет ГД по экологии и охране окружающей среды. Всего в Государственной Думе 26 комитетов, каждый из которых функционирует в рамках своей компетенции исполняя профильные задачи. Одно из результатов такой работы является предложение Комитета по безопасности и противодействию коррупции рассмотрения законопроекта, уточняющего Федеральный закон «О государственной охране». Среди основных нововведений председатель профильного комитета отметил возникновение у органов государственной охраны права на использование на безвозмездной основе в случае необходимости аэропортов, аэродромов, вертодромов, посадочных площадок, морских и речных портов. Кроме того, более детально регламентированы основания применения сотрудниками органов гос охраны оружия и иных спецсредств. Законопроектом также регулируются особенности прохождения службы в органах государственной охраны. В качестве оснований для отказа в приеме на военную службу, федеральную государственную гражданскую службу или на работу в органы государственной охраны, а также увольнения - предусматриваются употребление наркотических средств или психотропных веществ. Следовательно, профильный комитет осуществляет модернизацию определенных законодательных и пробелов.

Литература:

1. Бутова Т.В., Харчилова Х.П., Абдрахманова А.Г. Проблемы мотивации представителей государства Монография / Под редакцией И.Ю. Беляевой, М.М. Пуховой. Москва, 2017.
2. Мещеряков В.М., Бутова Т.В. Понятие и содержание власти//В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления сборник научных статей по материалам ежегодной Международной научно-практической конференции. под редакцией С. Е. Прокофьева, О. В. Паниной, С.Г. Еремина. 2015. С. 259-261.
3. Завалько Н.А., Панина О.В., Бутова Т.В. Эффективность системы государственного управления// Экономика и предпринимательство. 2016. № 11-3 (76-3). С. 117-119.

Literature:

1. Butova T.V., Kharchilava Kh.P., Abdrakhmanova A.G. Problems of motivation of state representatives. Monograph / Ed. I.Yu. Belyaeva, M.M. Downy. Moscow, 2017.
2. Meshcheryakov V.M., Butova T.V. Concept and content of power // In the collection: Actual problems and prospects for the development of public administration, a collection of scientific articles on the materials of the annual International Scientific and Practical Conference. Edited by S.E. Prokofiev, O.V. Panina, S.G. Eremina. 2015. P. 259-261.
3. Zavalko N.A., Panina O.V., Butova T.V. Efficiency of the Public Administration System // Economics and Entrepreneurship. 2016. No. 11-3 (76-3). Pp. 117-119.

УПРАВЛЕНИЕ КЛЮЧЕВЫМИ РЕСУРСАМИ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ

THE MANAGEMENT OF KEY RESOURCES IN THE U.K.



К. МУРТАЗИНА,
студентка группы ГМУ4-2, Финансовый
университет при Правительстве
Российской Федерации, г. Москва, Россия

K. MURTAZINA,
student group GMU4-2, Financial University
under the Government of the Russian
Federation, Moscow, Russia

karina.murtazina.1995@mail.ru

Аннотация: В статье рассматриваются процессы управления ключевыми ресурсами в Великобритании.

Abstract: The arrival considers the management of key resources in the U.K.

Ключевые слова: Управление, ресурсы, Великобритания.

Keywords: Management, resources, the U.K.

В 2011 году Организация экономического сотрудничества и развития начала исследование, измеряющее достижения стран мира с точки зрения качества жизни населения. Данное исследование, которое проводится ежегодно, начиная с 2011 года, получило название Индекс лучшей жизни.

Согласно данным, представленным в исследовании, Великобритания – страна с высоким уровнем благосостояния. Великобритания показывает результаты «выше среднего» по таким показателям

как личная безопасность, гражданская активность, уровень здоровья, наличию работы и заработной плате, жилищным условиям.¹

Образование играет исключительно важную роль в развитии государства, поскольку образованное и высококвалифицированное население – залог социально-экономического благосостояния страны. 79% взрослых людей в Британии в возрасте от 25 до 64 лет получили полное

¹ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/ru/countries/united-kingdom-ru/> – официальный сайт проекта ОЭСР «Индекс лучшей жизни»

среднее образование, что превышает средний показатель по странам ОЭСР на 3%.²

Исходя из количественных показателей, таких как процент получивших образование людей, трудно судить о качестве этого образования. По-этому программа ОЭСР по международной оценке учащихся (PISA) провела исследование, которое показало, что Великобритания входит в число стран с самыми высокими показателями успеваемости. PISA ориентирована на изучении грамотности чтения, математических знаниях и знаниях по естественным наукам. В результате тестирования учащиеся из Великобритании набрали в среднем 502 балла (средний показатель по ОЭСР 497 баллов).³

В отличие от большинства стран ОЭСР, где девочки превосходят мальчиков по уровню знаний, в Великобритании мальчики превосходят девочек в среднем на 1 балл.⁴

Жители Великобритании получают медицинские услуги главным образом от общенациональной организации здравоохранения, которая называется National Health Service (NHS) и охватывает около 90% сферы медицинских услуг в стране. Также NHS является одним из крупнейших английских работодателей. Услуги NHS являются бесплатными для любого жителя Великобритании (в том числе и для иммигрантов, если они встали на учет в поликлинике). Примерно 82% расходов на содержание NHS покрывается за счет общих налогов. Однако, ни для кого не секрет, что NHS является сегодня объектом серьезной критики. Среди наиболее острых такие проблемы как: долгие очереди на госпитализацию, переполненные больницы, нехватка младшего медицинского персонала.

Национальная система здравоохранения Великобритании является относительно недорогой, однако длительные сроки ожидания повышения медицинских услуг снижают доступность медицинской помощи для населения. У многих пациентов, нуждающихся в срочной операции, просто не остается иного выбора, кроме обращения к платной медицине, поскольку очередь на бесплат-

ную госпитализацию в системе NHS может длиться месяцами. Однако, частные медицинские услуги довольно дорогие, особенно при оплате напрямую (при отсутствии страховки). Некоторые предпочитают покупать частную медицинскую страховку. При этом, важно отметить, что все страховые компании, работающие с медицинскими страховками, ставят перед клиентами ряд ограничений. Самым важным из них является отказ страховать уже существующие состояния здоровья, это означает, что хронические заболевания, а также заболевания, возникшие к моменту заключения договора со страховой компанией, исключаются из числа страховых случаев.

Правительство Великобритании проводит политику по повышению уровня доступности и эффективности системы здравоохранения. В частности, существенно возросла численность врачей и медсестер (на 11400 и 11200 соответственно, по сравнению с 2010 годом).⁵

Однако, на вопрос «Как ваше здоровье в целом?» 74% британцев отвечают, что у них хорошее здоровье.⁶

Средняя продолжительность жизни в Великобритании составляет 81 год (средний показатель по ОЭСР – 80 лет).⁷

Одной из важнейших составляющих человеческой жизни является проживание в удовлетворительных жилищных условиях. Расходы на жилье представляют собой крупную статью расходов для многих людей и семей, сюда также входят такие статьи расходов как аренда, электричество, газ, вода, расходы на ремонт и др. Семьи в Великобритании тратят на оплату жилья около 23% совокупного скорректированного дохода после уплаты налогов.⁸

Помимо расходов на жилье важно оценить такие жилищные условия как наличие в домах доступа к основным коммунальным удобствам и среднее число комнат на одного человека, поскольку стесненность в жилищных удобствах негативно влияет на психическое и физическое здоровье человека, его взаимодействие с другими людьми. В Ве-

⁵ Jeremy Hunt, Secretary of State for Health, oral statement to Parliament «Mental health and NHS performance»

⁶ <http://www.oecdbetterlifeindex.org/ru/countries/united-kingdom-ru/> - официальный сайт проекта ОЭСР «Индекс лучшей жизни»

⁷ Там же.

⁸ Там же.

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

Великобритании число комнат на одного человека составляет в среднем 1,9, что незначительно превышает средний показатель по ОЭСР (1,8).⁹ Что касается коммунальных удобств, то 99,6% населения страны проживают в домах с туалетом, оснащённым системой смыва.¹⁰

В целом жители Соединённого Королевства, по среднему показателю ОЭСР, удовлетворены своей жизнью, а это значит, что страна обладает значительным потенциалом трудовых ресурсов.

Что касается природных ресурсов Великобритании, то важнейшими из них являются топливные ресурсы – на шельфе Северного моря находятся значительные запасы нефти и природного газа (Брент, Вайкинг, Фортис и др.). Также Великобритания имеет большие запасы угля. Однако, запасы нефти и природного газа снижаются, а добыча угля в настоящее время малорентабельна. Существующие месторождения железных, вольфрамовых и оловянных руд не решают сырьевой проблемы страны. Большое значение имеют гидроэнергетические ресурсы (Шотландия) и рекреационные. Великобритания является нетто-импортером энергии с 2005 года.

В структуре сельского хозяйства преобладает животноводство – молочное-мясное скотоводство, овцеводство, птицеводство. Государственная политика в этой области предполагает повышение уровня жизни, занятых в данном секторе людей, при сохранении разумных цен на товары. В этих целях была создана система пошлин на импорт и минимальных цен на внутренние товары. Сельское хозяйство является интенсивным, высокомеханизированным и эффективным по европейским стандартам, производя около 60% продовольственных потребностей с менее чем 2% рабочей силы.¹¹

В стране хорошо развита легкая промышленность, где значительную роль играет текстильная промышленность (производство шерстяных тканей в Йоркшире, хлопчатобумажных в Манчестере и льняных в Белфасте). Также значительное развитие получила пищевая промышленность, в частности производство

кондитерских изделий, пищевых концентратов, алкогольных напитков и табачная промышленность.

Среди отраслей химической промышленности наибольшее развитие получили производство полимеров и фармацевтическая отрасль (Лондон).

Услуги, в частности банковские услуги, страхование и бизнес-услуги, являются ключевыми факторами роста ВВП в Великобритании. Между тем доля обрабатывающей промышленности сократилась, но все еще составляет около 10% объема производства.

В 2008 году мировой финансовый кризис особенно сильно ударил по экономике из-за важности ее финансового сектора. Падение цен на жилье, высокий потребительский долг и глобальный экономический спад усугубили экономические проблемы Британии, подтолкнув экономику к рецессии во второй половине 2008 года и побудив тогдашнее правительство Дж. Брауна (Лейбористская партия) осуществить ряд мер по стимулированию экономики и стабилизации ситуации на финансовых рынках. Столкнувшись с растущим дефицитом государственного бюджета и уровнем задолженности, в 2010 году коалиционное правительство под руководством Дж. Кэмерона (между консерваторами и либерал-демократами) инициировало программу экономии, которая продолжается в рамках нового правительства консервативной партии. Тем не менее, дефицит по-прежнему остается одним из самых высоких в «Большой восьмерке» и составляет 5,1% ВВП по состоянию на начало 2017 года.¹² Лондон намерен ликвидировать свой дефицит к 2020 году, в основном за счет дополнительных сокращений государственных расходов и социальных пособий. Он также пообещал снизить свой корпоративный налог с 20% до 18% к 2020 году.

В 2012 году слабые потребительские расходы и приглушенные инвестиции в бизнес повлияли на экономику, однако в 2013 году ВВП вырос на 1,7% и 2,8% в 2014 году, что ускорилось из-за увеличения потребительских расходов и восстановления рынка жилья. В то время как Великобритания является одной из наиболее быстрорастущих экономик в «Большой

⁹ Там же.

¹⁰ Там же.

¹¹ <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/uk.html> - официальный сайт ЦРУ

¹² Там же.



Рисунок 1. Британская система управления в сфере социального обеспечения.

восьмерке», экономисты обеспокоены возможным негативным воздействием выхода Великобритании из ЕС. Великобритания имеет обширные торговые отношения с другими членами ЕС через свой доступ к единому рынку, а экономисты предупреждают, что выход из ЕС может поставить под угрозу ее положение как центра европейских финансовых услуг.

Исполнительная власть в Великобритании осуществляется Правительством Ее Величества, в состав которого входит око-

ло 80 членов. Членами Правительства являются министры и лидеры министерских департаментов (на сегодняшний день существует 25 министерских департаментов).

Министерство образования отвечает за политику в области дошкольно-го, среднего, высшего, дальнейшего образования и стажировки. К приоритетам работы министерства относятся:

– безопасность и благополучие: защита и поддержка детей и молодежи,

предоставление всем равных возможностей к получению образования;

– повышение качества национальной образовательной системы: каждый ребенок и молодой человек может получить доступ к высококачественному образованию, максимально используя свои возможности, независимо от места проживания, успеваемости и происхождения;

– подготовка к взрослой жизни: все 19-летние граждане должны заканчивать школу или колледж с навыками и характером, необходимыми, чтобы внести вклад в общество и экономику Великобритании;

– обеспечение доступа выпускников к высококвалифицированной работе или заведениям дальнейшего образования.

Работа министерства заключается в обеспечении предоставления образовательных услуг всем гражданам вне зависимости от их имущественного положения или происхождения.

За государственную политику в области здравоохранения отвечает Министерство здравоохранения, которому подотчетна Национальная служба здравоохранения. Среди приоритетов работы министерства на 2017 год можно выделить: улучшение ухода за больными (Комиссия по обеспечению качества обслуживания), привлечение к работе в отрасли дополнительной рабочей силы (Университет здравоохранения,¹³ Орган по обеспечению вознаграждения врачей и стоматологов¹⁴), поддержка инновационных разработок (Исследовательский центр здравоохранения, Управление по оплодотворению и эмбриологии человека, Управление по изучению человеческих тканей и др.¹⁵).

¹³ См. более подробно <https://www.hee.nhs.uk/> - официальный сайт Университета здравоохранения Англии; Ходжаева И.Г., Бутова Т.В. Особенности глобальных проблем современности// В сборнике: Актуальные вопросы в научной работе и образовательной деятельности сборник научных трудов по материалам Между-народной научно-практической конференции: в 11 частях. 2014. С. 144-145.

¹⁴ См. более подробно <https://www.gov.uk/government/organisations/review-body-on-doctors-and-dentists-remuneration> - официальная страница Органа по обеспечению вознаграждения врачей и стоматологов на сайте Правительства Великобритании; Мурар В.И., Бутова Т.В., Рашкеева И.В. Основные формы внешне-экономических связей// В сборнике: ОБЩЕСТВО, НАУКА И ИННОВАЦИИ Сборник статей Международ-ной научно-практической конференции. 2014. С. 162-164.

¹⁵ <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-health> - официальная страница Министерства здравоохранения на сайте Правительства Великобритании

Министерство по труду и пенсиям отвечает за политику в области социального обеспечения, пенсий и ухода за детьми. Будучи крупнейшим государственным департаментом Великобритании, он управляет государственной пенсией, а также льготами трудоспособного возраста, инвалидности и плохого состояния здоровья более 22 миллионов заявителей и клиентов.

К обязанностям этого министерства относится «устранение и выявление причин бедности, а не только симптомов»¹⁶, обеспечение достойного дохода для людей пенсионного возраста и содействие сохранению пенсионных накоплений, сокращение смертности, связанной с производством, и серьезных травм на рабочих местах.

Министерство экономики и финансов контролирует государственные расходы, определяет направление экономической политики Великобритании и работает над достижением устойчивого и устойчивого экономического роста. Также сфера финансов и экономики регулируется такими органами как Государственный банк Великобритании, Государственное агентство внутреннего аудита, Управление по регулированию госдолга Великобритании, Консультативный комитет Королевского монетного двора, Управление по бюджетной ответственности, Королевский монетный двор, Управление по финансовому регулированию и др.¹⁷ В настоящее время экономическая и финансовая политика страны претерпевает серьезные изменения в связи с выходом Великобритании из Европейского Союза.

Природными ресурсами Британии управляет Министерство окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства, основной целью которого является развитие экономического потенциала сельского хозяйства, земельных и водных ресурсов, защита окружающей среды и обеспечение безопасности от наводнений, болезней животных и растений и других опасностей.

¹⁶ <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pensions/about> - официальный сайт Министерства по труду и пенсиям

¹⁷ <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury> - официальный сайт Министерства экономики и финансов Великобритании.

Литература:

1. Ходжаева И.Г., Бутова Т.В. Особенности глобальных проблем современности// В сборнике: Актуальные вопросы в научной работе и образовательной деятельности сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции: в 11 частях. 2014. С. 144-145.
2. Мурар В.И., Бутова Т.В., Рашкеева И.В. Основные формы внешнеэкономических связей// В сборнике: ОБЩЕСТВО, НАУКА И ИННОВАЦИИ Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2014. С. 162-164.
3. Jeremy Hunt, Secretary of State for Health, oral statement to Parliament «Mental health and NHS performance»
4. <https://www.gov.uk/government/organisations/review-body-on-doctors-and-dentists-remuneration> - официальная страница Органа по обеспечению вознаграждения врачей и стоматологов на сайте Правительства Великобритании
5. <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-health> - официальная страница Министерства здравоохранения на сайте Правительства Великобритании
6. <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pensions/about> - официальный сайт Министерства по труду и пенсиям
7. <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury> - официальный сайт Министерства экономики и финансов Великобритании.
8. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/ru/countries/united-kingdom-ru/> - официальный сайт проекта ОЭСР «Индекс лучшей жизни»
9. <https://www.hee.nhs.uk/> - официальный сайт Университета здравоохранения Англии.

Literature:

1. Khodjaev I., Butova T. V. features of global problems of modernity// In the book: Current issues in research and educational activities, the collection of scientific works on materials of the International scientific-practical conference: in 11 parts. 2014. P. 144-145.
2. Murar V. I., Butova T. V., I. V. Bashkeeva the Main forms of foreign economic relations// In the book: SOCIETY, SCIENCE AND INNOVATIONS a Collection of articles of International scientific-practical conference. 2014. P. 162-164.
3. Jeremy Hunt, Secretary of State for Health, oral statement to Parliament "Mental health and NHS performance"
4. <https://www.gov.uk/government/organisations/review-body-on-doctors-and-dentists-remuneration> - the official website of the Authority to enforce the remuneration of doctors and dentists on the website of the UK Government
5. <https://www.gov.uk/government/organisations/department-of-health> - the official page of the Ministry of health on the website of the UK Government
6. <https://www.gov.uk/government/organisations/department-for-work-pensions/about> - the official website of the Ministry of labour and pensions
7. <https://www.gov.uk/government/organisations/hm-treasury> - the official website of the Ministry of economy and Finance in the UK.
8. <http://www.oecdbetterlifeindex.org/ru/countries/united-kingdom-ru/> - the official website of the project the OECD "better life Index"
9. <https://www.hee.nhs.uk/> - the official website of University of public health England.

НИКТО КРОМЕ НАС.



Именно такими словами часто сопровождаются выступления Ивана Михайловича Нежелского, главы администрации города Богучар на городских патриотических мероприятиях... И это не просто девиз особого рода войск, это отношение к своей Родине, неравнодушие к дальнейшей судьбе города, всей нашей Отчизны.

Произошедшие изменения в общественно-политической жизни нашей страны коснулись всех ее сфер и жизни каждого человека отдельно. И самым острым и важнейшим фактором стало разрушение идеологии.

И в условиях этого «падения» идеологии как никогда свежа и востребована идея патриотизма, которая во все времена занимала особое место не только в духовной жизни общества, но и во всех важнейших сферах его деятельности.

Патриотизм – составная часть национальной идеи России, сегодня это неотъемлемый компонент жизни не только всей страны и ее региональных центров, но и малых городов, таких как наш Богучар. Именно на практическое воплощение идеи патриотизма, на мероприятия, активно включающие население в общественную жизнь Родины, как на фундамент, будет опираться наше будущее, наше развитие социальное, духовное, культурное.

Казалось бы, вопрос этот звучит очень часто и тем значительней то, что основным направлением социально значимой деятельности администрации городского поселения – города Богучар является патриотическое воспитание населения, основа которого – Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016 – 2020 годы».

На практике это активное круглогодичное взаимодей-

ствие с Военно-патриотическим центром «Вымпел» (руководитель – С.Д. Омельченко), студией документального фильма «РЕКА ЛЕНА», поисковым отрядом «Память» (руководитель Н.Л. Новиков), Воронежским областным Советом ветеранов (председатель – С.А. Ходаковский), районным Советом ветеранов войны, труда, Вооруженных Сил и правоохранительных органов, а также депутатским корпусом, войсковыми частями, дислоцируемыми на территории Богучара, и общественными организациями.

Эта социально значимая деятельность администрации городского поселения – города Богучар давно носит системный характер, включает практически все возрастные категории жителей Богучара (от воспитанников детских садов до пожилого населения). Направления патриотиче-



ских мероприятий позволяют активно взаимодействовать с учреждениями образования, культуры, спорта, духовенством, СМИ.

Ежегодно, в рамках празднования Дня Победы, Дня освобождения города Богучара, Дней воинской Славы проводятся такие мероприятия, как Молодежный городской патриотический конкурс «Стрелковые Песни», городской молодежный турнир по общей физической подготовке «Игры доброй воли», Молодежный бал «Гори, гори, моя звезда», патриотические программы «Уроки Мужества»; встречи с ветеранами Великой Отечественной войны, несовершеннолетними узниками, тружениками тыла, воинами-интернационалистами. Стал традицией городской фестиваль детской патриотической песни «Звездочка»; конкурс патриотической песни «Голос Памяти»; краеведческая программа «Жизнь Малой Родины»; городской конкурс рисунка «Мы за мирное небо»; патриотическая акция «Звезда Памяти» и «Георгиевская лента»; военно-патриотическая игра «Победа» – это далеко не полный список патриотических мероприятий, инициированных, подготовленных и проведенных администрацией города Богучар.

Администрация города Богучар тесно сотрудничает с военно-патриотическим центром «Вымпел», студией документального фильма «Река Лена» (г. Москва), которые воспитывают молодежь настоящими патриотами. Результатом совместной деятельности можно считать неоднократное участие юных богучарцев в межрегиональной комплексной программе патриотического воспитания молодежи «Честь имею!», участие работников администрации города Богучар в научно-практических семинарах ВПЦ «Вымпел» (на базе Федеральной службы охраны); проведение ежегодных премьерных показов патриотических фильмов в Богучаре после презентации в Кремле.

2014 год, самый первый показ студии «Река Лена» в Богучаре: «Над Дубравой месяц светел», лента о нашем земляке – руководителе поискового отряда «Па-



мять» Николае Львовиче Новикове. 2015 год – показ фильма «Славянка не прощется. Марш на все времена», созданного по социально-просветительскому проекту «Откуда приходят герои» о композиторе и военном дирижере В.И. Агапкине. Следующий премьерный показ 2016 года в городе Богучар был посвящен документальному фильму «Дивизия-таран. Девочки с винтовкой» о подвиге молодых снайперов Великой Отечественной, удостоенных звания Героев Советского Союза.

Опираясь на этот опыт патриотической деятельности, сегодня в планах администрации города сделать Богучар центром патриотического воспитания молодежи юга Воронежской области и севера Ростовской области. А базироваться воспитание молодежи должно, с одной стороны, на основе укрепления исторических и культурных ценностей, памяти о героическом прошлом нашей Родины, укреплении этих истин в массовом сознании, а с другой стороны, опираться на национальные традиции, их бережное сохранение и передачу следующим поколениям. В этом направлении есть серьезные результаты. При поддержке администрации города и по инициативе руководителя поискового отряда «Память» – Н.Л. Новикова был создан уникальный историко-краеведческий музей, который в настоящее время насчитывает свыше 6 тысяч подлинных экспонатов по военной, церковной тематикам, археологии и др. Музей посещают делегации не только из Воронежской области, но и соседних регионов, а также иностранные делегации.



Администрации района и города, сам Николай Львович со своими воспитанниками ведут контроль за состоянием братских могил Воронежской области и соседней Ростовской области, а также строят новые мемориалы.

За весь период существования отряда перезахоронены останки более 2000 солдат и офицеров. В Богучарский поисковый отряд «Память» в настоящее время привлечены молодые люди не только Богучарского, но и Верхнемамонского, Россошанского, Кантемировского, Петропавловского районов Воронежской области, а также соседней Ростовской области. «Военным мемориалам» переданы останки сотен немецких и итальянских солдат.

И здесь как нельзя кстати звучит фраза Михаила Ломоносова: «Народ, не знающий своего прошлого, не имеет будущего». Богучарцы бережно хранят историю своего Отечества, собирая ее по крупицам, передают ее следующим поколениям.

Патриотическая составляющая сегодня присутствует практически во всех городских мероприятиях администрации

города Богучар. Патриотический аспект в деятельности местного самоуправления в современных условиях выступает как фактор предупреждения антиобщественных явлений в молодежной среде, является элементом воспитания необходимых черт и качеств личности достойного гражданина нашей Родины.

Воспитывая патриотов, мы воспитываем дисциплинированных членов общества. И уже есть результаты этой масштабной работы. Это уменьшение статистики правонарушений среди подростков и молодежи, активный приток детей и молодежи в позитивное русло досуга, массовое вовлечение в занятия спортом, участие в творческих коллективах и общественных организациях, мотивация молодых богучарцев к участию в общественной жизни, службе в армии.

Сегодня администрация города Богучар осуществляет массовую патриотическую работу, процесс осуществляется прежде всего органами местного самоуправления, при этом используется весь потенциал, чтобы максимально осветить проблемы патриотического воспитания. Так, в декабре 2016 года, Иван Михайлович Нежелский, глава городского поселения – города Богучар стал председателем Комитета по патриотическому воспитанию Союза Малых городов Российской Федерации. В данном контексте актуально звучит фраза «Воспитание патриота – одна из краеугольных задач современного общества».

Л.В. Остромецкая,
старший инспектор по культуре
и работе с молодежью МКУ «УГХГБ»,
г. Богучар, Воронежской области

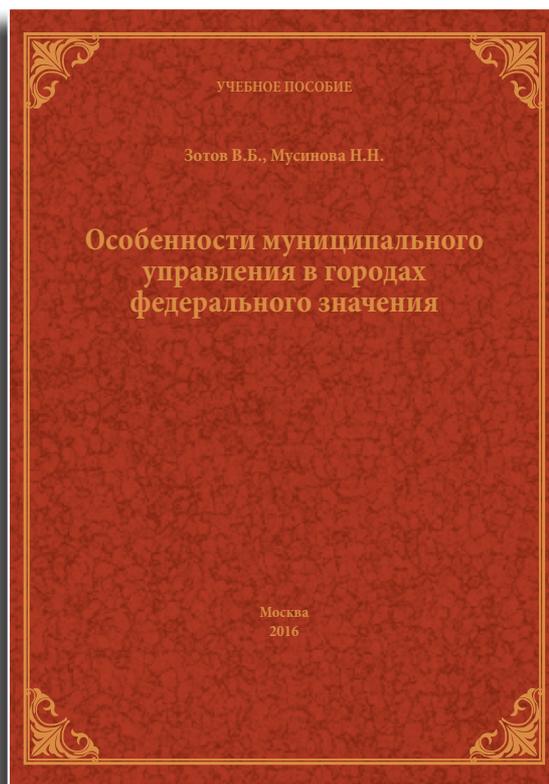
Литература:

1. Московченко В.М. Патриотизм как источник могущества российского государства и армии // Современный патриотизм: борьба идей и проблемы формирования. Санкт-Петербург. 2002.
2. Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016–2020 годы».
3. Закон Воронежской области от 6 октября 2010 года №103-ОЗО «Патриотическое воспитание в Воронежской области».
4. Воронина И.К. Значение, методы и формы гражданско-патриотического воспитания студенческой молодежи // Молодой ученый. – 2015. – №7.3. – С. 4-5.

ОСОБЕННОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Зотов В.Б., Мусинова Н.Н.
Москва: Издательство «Муниципальная Академия», 2016 г., 78 стр.
ISBN 978-5-906041-21-0

Предлагаемая брошюра рассчитана на широкий круг читателей и будет полезной преподавателям, аспирантам и студентам, обучающимся по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление». Материалы, представленные читателю, посвящены особенностям местной власти в городах федерального значения: Москве, Санкт-Петербурге и Севастополе.



Уважаемые читатели!

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

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

НАГРАЖДЕНИЕ
РЕШЕНИЕМ ПРЕЗИДИУМА РОССИЙСКОЙ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ АКАДЕМИИ
1 ФЕВРАЛЯ 2017 ГОДА (ПРОТОКОЛ № 14)

МЕДАЛЬЮ
«ЗА ВКЛАД В РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ»

- Ахиядов Нурди Валидович глава администрации Введенского муниципального района ЧР*
- Бай Юрий Александрович руководитель Департамента труда и занятости населения Воронежской области*
- Бакланова Лариса Александровна глава Кичизинского сельского поселения Увельского муниципального района Челябинской области*
- Бачаев Ибрагим Саламуевич глава города Шали*
- Башаев Эскерхан Разамбекович глава города Аргун*
- Борщевская Наталья Викторовна заместитель начальника отдела Департамента по развитию муниципальных образований Воронежской области*
- Виноградов Александр Георгиевич глава Троицкого городского округа Челябинской области*
- Витигов Абдурахман Шайхаевич глава Курчалоевского муниципального района ЧР*
- Гадуев Салман Майербекович директор Департамента по работе с органами местного самоуправления администрации главы и Правительства ЧР*
- Глазков Александр Анатольевич глава Саткинского муниципального района Челябинской области*
- Гусев Яков Максимович глава Вишневогорского городского поселения Каслинского муниципального района Челябинской области*
- Дадаев Хаважи Имранович глава Шатойского муниципального района ЧР*
- Дементьев Александр Геннадиевич руководитель Департамента транспорта и автомобильных дорог Воронежской области*
- Джантамиров Абдулхалин Адланович глава Урус-Мартановского муниципального района ЧР*
- Дмитриев Михаил Григорьевич зам. начальника ПО «Северо-Восточные электрические сети» города Донецка Ростовской области*
- Дородных Надежда Николаевна управляющая делами Донецкой городской Думы, Ростовская область*
- Зулаев Хамид Альсодович глава Итум-Калинского муниципального района ЧР*
- Израйилов Абдулкахир Магомедович первый заместитель руководителя администрации главы и Правительства Чеченской Республики*
- Индербиев Ильяс Имранович зам. начальника общего отдела аппарата Совета депутатов города Грозного*
- Исаев Лукман Магомед-Салехович глава администрации Октябрьского сельского поселения Грозненского муниципального района ЧР*
- Исаев Николай Владимирович генеральный директор ООО «НАТС-СТРОЙ» города Донецка Ростовской области*
- Карпович Василий Васильевич глава Селезянского сельского поселения Еткульского муниципального района Челябинской области*
- Ковалев Андрей Владимирович глава администрации города Донецка Ростовской области*
- Кулиев Эльман Нариман-оглы депутат Донецкой городской Думы Ростовской области*
- Лурмагомадов Хусен Эльмурзаевич глава Шаройского муниципального района ЧР*



- Магомедмерзоев Мусса Султанович глава Грозненского муниципального района ЧР
- Минько Наталья Викторовна заместитель главы администрации города Донецка Ростовской области по территориальному развитию – главный архитектор
- Нагаев Али Зайндиевич глава Сунженского муниципального района ЧР
- Наипов Борис Хусайнович глава Шелковского муниципального района ЧР
- Пенягин Виктор Николаевич..... глава Кусинского муниципального района Челябинской области
- Ракова Марина Владимировна руководитель Управления архитектуры и градостроительства Воронежской области
- Рябенко Наталья Родионовна..... депутат Донецкой городской Думы Ростовской области
- Сааев Муса Суньянович глава города Урус-Мартан
- Салиев Рамазан Мавлетович..... глава города Гудермес
- Селимханов Султан Абдулаевич..... глава Ножай-Юртовского муниципального района ЧР
- Смирнова Галина Вячеславовна заместитель руководителя Департамента жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Воронежской области
- Темникова Анна Васильевна председатель территориальной избирательной комиссии города Донецка Ростовской области
- Хаджиев Сайдахмед Сайдаевич..... глава Надтеречного муниципального района ЧР
- Хамзатов Валид Хамидович..... глава Введенского муниципального района ЧР
- Хизриев Заур Хайдарович глава города Грозного
- Хизриев Умар Усманович глава Гудермесского муниципального района ЧР
- Чамаев Руслан Рамзанович..... исполнительный директор Совета муниципальных образований Чеченской Республики
- Чернодуб Александр Александрович..... исполнительный директор Торгово-промышленной палаты города Донецка Ростовской области
- Шамсаев Артур Хаважович глава Ачхой-Мартановского муниципального района ЧР
- Эдиев Исмаил Шахидович глава Шалинского муниципального района ЧР
- Яхъяев Салауди Амиевич глава Наурского муниципального района ЧР

НАГРАЖДЕННЫ: МЕДАЛЬЮ «ЗА ДОБЛЕСТНЫЙ ТРУД»

- Волков Дмитрий Валерьевич директор Ансамбля народной музыки «КУПИНА», г. Москва
- Кукушкин Дмитрий Николаевич..... солист Ансамбля народной музыки «КУПИНА»
- Матаев Майрбек Гайдоллович..... главный балетмейстер ГБУК г. Москвы «Детский музыкальный театр юного актера», Почетный деятель культуры города Москвы – за многолетнюю плодотворную деятельность в области театральной культуры и хореографического искусства.
- Шульгин Михаил Александрович преподаватель дуэтно-классического танца ГБОУ СПО г. Москвы колледж «Московское хореографическое училище при Московском государственном академическом театре танца «ГЖЕЛЬ»
- Егоров Евгений Алексеевич доктор медицинских наук, профессор, заведующий кафедрой офтальмологии Российского национального исследовательского медицинского университета имени Н.И. Пирогова, президент Российского глаукомного общества



CONTENT

PROJECTS OF RMA

The IX report-back election Congress of the Association "Council of municipalities of Moscow" 2

THE DEVELOPMENT OF REGIONS AND MUNICIPALITIES

Prospects for the development of local selfgovernment in modern russian conditions
V.B. Zotov 4

Analysis of some aspects of corporate governance in companies with state participation.
A.A. Bashindzhagyan 13

Legal regulation of activities in the field the territorial organization of local self-government.
E.P. Zabelina 22

Agile project management methodology in the sphere of state and municipal management.
S.P. Kazarin 29

The estimation of efficiency of activity of local governments in the context of program management.
N.N. Musinova 34

The evaluation of the effectiveness of local governments.
I.A. Okolyshva 38

The possibility of improving the conditions of development of physical culture and sports.
P.Yu. Allenova, With-M. Toldiev 42

The characteristics of the composition and structure of the tourist complex of the Karachay-Cherkess Republic.
M.M. Shakhanova, E.R. Tambiev 50

The analysis of the organization culture in the city of Sukhum
V. Shoulumba 57

The main geopolitical challenges and opportunities for strategic development of the Republic of Abkhazia
D. Vardanija, T. Dzhikirba 60

ECONOMICS AND FINANCE

Rational economic behavior in the conditions of innovative development.
A.S. Truba, M.A. Tarovykh 73

Funding of transport infrastructure on the example of the city of Moscow.
K.E. Komissarova 81

Organizational-economic and legal bases of interaction of business and government.
E.N. Logachev, I.V. Milkina 85

Issue of demolition of dilapidated housing.
T.V. Butova, Z.A. Zoloeva 92

Banking regulation as a financial-legal category.
I.S. Ismailov 98

MANAGEMENT TECHNOLOGY

The role of corporate Secretary in corporate governance of companies with state participation.
H.P. Kharchilava, A.A. Bashindzhagyan 102

New standards of improvement in the system of urban transformation
O.V. Mitkina 109

A study of public control in the Russian Federation
R.J. Sirajdinov 113

Peculiarities of conceptualization of borrowings in Russian linguistic culture (on the example of the concept "Tolerance")
S.G. Rastatueva 118

Recommendations for the control of construction and operation of the system of strategic planning in Russian Federation from the position of the solution of tasks of the state audit
A.V. Fesenko 123

Features of management in Bulgaria
P.I. Petrov 128

The nature and purpose of the multipurpose centers of providing the state services
O.V. Panina 131

Characteristics of the composition and structure of the State Duma of the Russian Federation
S. Chanba, S. Gogia 138

The management of key resources in the U.K.
K.MURTAZINA 143

PATRIOTIC EDUCATION

No one except us
L.V. Ostromecka 149

REWARDING 153

Открыта подписка на научный информационно-аналитический журнал

Муниципальная Академия

Научный информационно-аналитический журнал

на второе полугодие 2017 года

Журнал является официальным печатным органом Российской муниципальной академии.

В журнале публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

Периодичность: 4 выпуска в год (ISSN 2304-831X). В 2015 году журнал «МУНИЦИПАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ» включён в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации. В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, социологии и юриспруденции, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте Российской муниципальной академии: www.ros-ma.ru.

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам: 8 (929) 601-70-38, или по электронной почте: 1001c@mail.ru, info@ros-ma.ru.

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: 70500.



УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия» включен в Перечень научных журналов, рекомендованных ВАК РФ для публикации материалов кандидатских и докторских диссертаций. В издании публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

При написании и оформлении статей редакция журнала «Муниципальная академия» просит придерживаться правил, представленных на сайте.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте Российской Муниципальной академии:

www.ros-ma.ru

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефону:
+7 929 601 70 38

или по электронной почте:

1001c@mail.ru

info@ros-ma.ru

Информационно-аналитический журнал
зарегистрирован в Роскомнадзоре.
Свидетельство о регистрации СМИ:
ПИ № ФС77-50260 от 22 июня 2012 г.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Зотов Владимир Борисович — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета
Быков Александр Владимирович — д.п.с.н., профессор
Пупырев Евгений Иванович — д.т.н., профессор
Мокрый Владимир Семенович — д.ю.н., профессор
Рош Елена Сергеевна — д.э.н., профессор
Калабеков Алан Лазаревич — д.б.н., профессор
Найданов Александр Сергеевич — к.п.н.
Толкачев Сергей Генрихович — к.э.н.
Ружицкий Владимир Петрович — д.т.н., профессор
Белых Ирина Викторовна — к.э.н.
Шульга Татьяна Ивановна — д.п.с.н., профессор
Рой Олег Михайлович — д.с.н., профессор
Беляев Александр Матвеевич — д.с.н., профессор
Грищенко Леонид Леонидович — д.ю.н., профессор
Рагулина Юлия Вячеславовна — д.э.н., профессор
Семкина Ольга Сергеевна — к.э.н., профессор
Бутова Татьяна Витальевна — к.э.н., доцент

РЕЦЕНЗЕНТЫ

Бурак Петр Иосифович, д.э.н., профессор
Кириллова Ариадна Николаевна, д.э.н., профессор
Шульга Татьяна Ивановна, д.п.с.н., профессор

УЧРЕДИТЕЛЬ, ИЗДАТЕЛЬ И РЕДАКЦИЯ:

ООО «Муниципальная академия»

Адрес: 109462, г. Москва, а/я 21

Тел.: +7 929 601 70 38

E-mail: ros-ma@mail.ru

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: **Найданов Александр Сергеевич**
Выпускающий редактор: **Вишнякова Татьяна Витальевна**
Редактор: **Алексеев Александр Юрьевич**
Редактор: **Таровых Мария Алексеевна**
Корректор: **Ерова Елена Викторовна**
Дизайн и верстка: **Стрельченко Александр Владимирович**
Ответственный секретарь: **Терехова Кристина Олеговна**
Руководитель издательских проектов РМА:
Чихирников Валерий Васильевич

Номер отпечатан в типографии:

ЗАО «Фабрика Офсетной Печати»

111116, г. Москва, ул. Авиамоторная, д. 2

8 (495) 362-10-79; 8 (495) 745-08-20; www.fop.ru

Подписан в печать 23.03.2017

Заказ №

Тираж 300 экз.

Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, не подлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна.