



Официальный печатный орган Российской Муниципальной академии

СОДЕРЖАНИЕ

Проекты РМА

Об итогах международной научно-практической конференции
«РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВА НА
СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ»

Дата проведения: 20–21 апреля 2016 года, г. Москва

Милькина И. В., Бронников И. А., Семкина О. С. 2

ИННОВАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО
ОКРУГА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. АНАЛИЗ, ПЕРСПЕКТИВЫ,
РЕЗУЛЬТАТЫ.

Сланченко А. Ю.,

Дудко М. А. 14

Развитие регионов и муниципалитетов

Атлас муниципальных практик — ключевой шаг в комплексе мер
направленных на улучшение инвестиционного климата муниципаль-
ных образований

Емельянова В. А. 19

КАЗУС САМОУПРАВЛЕНИЯ: НИЗЫ НЕ ХОТЯТ?

Иванов О. Б. 22

УЧАСТИЕ ДЕТЕЙ: НЕОБХОДИМОСТЬ И ВОЗМОЖНОСТЬ
МОНИТОРИНГА ПРОЦЕССА

В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

Калабихина И. Е.,

Кучмаева О. В. 26

Опыт разработки и внедрения в Республике Коми
«комплексной информационной системы управления энергосбе-
режением» (КИСУЭ)

Кожевников А. В.,

Рыжков В. Г. 30

Формирование инвестиционной привлекательности
региона (на примере реализации проектов ГЧП
в Карачаево-Черкесской Республике)

Карабашев Т. А., Хлудов. 34

ПРАКТИКА ВНЕДРЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РОССИИ

Лукьянова М. Н. 41

ГЕОИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ В РАЗВИТИИ ГОРОДОВ БУДУ-
ЩЕГО

Митькина О. В. 45

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ
В КРУПНЕЙШИХ ГОРОДАХ

Мусинова Н. Н. 49

ТЕНДЕНЦИЯ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ:
РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Некрасов С. И. 53

РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД АСТРАХАНЬ»
В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

Полумордвинов О. А. 57

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО
УПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДСКИХ ОКРУГАХ

Сираждинов Р. Ж. 63

Управление финансами

Операции ЦБ РФ на открытом рынке как инструмент проведения
денежно-кредитной политики

В. В. Коротков, 68

ОТКРЫТОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

Раковский И. Д., 73

Системные проблемы развития индивидуальных инвестицион-
ных счетов в России

Папин В. В. 77

Стратегии управления

Основные характеристики организационно-правовых форм
компаний

Колдаев Д. Г. 83

О ПОДГОТОВКЕ К ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИ-
ПАЛЬНОГО ДЕПУТАТА

Блинова Наталья Владимировна,

Зуденкова Светлана Александровна,

Милькина Ирина Владимировна 92

Особенности формирования механизма разработки стратегиче-
ских решений с учетом интересов стейкхолдеров

Климкин Юрий Николаевич. 96

Награждение 102

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.

Об итогах международной научно-практической конференции «РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ»

Дата проведения: 20–21 апреля 2016 года, г. Москва





В соответствии с указом Президента РФ от 10.06.2012 N 805

«О Дне местного самоуправления» в России ежегодно 21 апреля отмечается День работника местного самоуправления. Вот уже четвертый год отмечается этот не только профессиональный, но и по-настоящему всенародный праздник, так как любой гражданин России является прежде всего жителем муниципального образования и в той или иной форме участвует в местном самоуправлении, любые события или процессы в стране происходят прежде всего на территории какого-либо муниципального образования. Праздничные мероприятия проходят во всех регионах страны, в более чем 20 тысячах муниципальных образований.

В рамках праздничных мероприятий, приуроченных к этой дате в Москве, в Государственном Университете Управления прошла международная научно-практическая конференция «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе». Для участия в конференции более чем 50 регионов России прибыли члены президиума и региональных отделений Российской муниципальной академии, представители государствен-

ной власти регионов, руководители и специалисты муниципальных образований и региональных советов муниципальных образований, представителям образовательных, научных и общественных организаций, занимающихся вопросами местного самоуправления, представители средств массовой информации, которые освещают местное самоуправление.

Президент Российской Муниципальной Академии, Председатель Московской городской Думы Алексей Шапошников торжественно открыл конференцию поздравлением с Днем местного самоуправления.

«В России около 22,5 тысяч муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление. Поэтому оно, безусловно, является одним из важнейших институтов в политической системе нашего государства и в обществе в целом», — сказал Алексей Шапошников.

По его мнению, сегодня органы местного самоуправления и муниципальные депутаты играют ключевую роль не только в решении вопросов местного значения, но и в установлении обратной связи жителей с органами государственной власти. «В последние годы все больше муниципальных образований нашей страны стремятся вы-

страивать модели партнерского взаимодействия с жителями, чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управлении своим поселком или городом», — пояснил Алексей Шапошников.

С приветственными телеграммами к участника конференции обратились: почетный президент Российской Муниципальной Академии, губернатор Нижегородской области Валерий Шанцев, вице-мэр г. Эспо

(Финляндия) Liisa Tommila, мэр г. Гванак-гу, Президент Ассоциации обучающихся городов Республики Корея Mr Yoo Yorgpil.

Вступительной частью конференции стала торжественная церемония, на которой Российская Муниципальная Академия по традиции наградила победителей конкурса «Лучший муниципальный служащий» (табл 1).

Табл. 1 Победители конкурса «Лучший муниципальный служащий»

№	Участник	Должность	Номинация
1	Задумкин Константин Алексеевич	Заместитель Главы города Вологды по стратегическому развитию	Управление, экономика и финансы
2	Игонина Надежда Фёдоровна	Глава администрации Второвского сельского поселения Владимирской области	Муниципальное хозяйство и системы жизнеобеспечения
3	Крутников Владимир Владимирович	Первый заместитель главы администрации города Георгиевска	Муниципальное хозяйство и системы жизнеобеспечения
4	Митрофанова Наталья Александровна	Руководитель аппарата Думы городского округа Тольятти	История, правовое и организационное обеспечение
5	Очаров Шамиль Сайдалиевич	Префект Ленинского района города Грозного	Муниципальное хозяйство и системы жизнеобеспечения
6	Полумордвинов Олег Анатольевич	Глава администрации МО «город Астрахань»	Управление, экономика и финансы



Вручены общественные награды – медали «За вклад в развитие местного самоуправления» (табл.2)

Табл.2 Медаль «За вклад в развитие местного самоуправления»

№	ФИО	Должность
1	Базиян Борис Хоренович	Руководитель лаборатории Института мозга
2	Блинова Наталья Владимировна (Бизнес Центр ГУУ)	к.полит.н., доцент кафедры государственного управления и политических технологий ГУУ
3	Буренков Михаил Васильевич	Глава Советского района города Челябинска
4	Глинкина Александра Васильевича	Глава Кременкульского сельского поселения Сосновского муниципального района
5	Гурьянова Людмила Митрофановна	Председатель Подольского районного Совета
6	Забелина Елена Павловна	Член Экспертного Совета Всероссийского Совета местного самоуправления, член Экспертного совета Комиссии Московской городской Думы по законодательству, к.ю.н., доцент кафедры муниципального права Российского университета дружбы народов
7	Завалько Наталья Александровна	Зав. кафедрой менеджмента, государственного и муниципального управления - доктор экономических наук, доцент
8	Исмаилов Русланбек Асламбекович	Префект Октябрьского района г Грозного
9	Крутов Александр Николаевич	Советник Мэра Москвы
10	Лешенко Адриан Евгеньевич	Глава муниципального образования поселок Ханымей Ямало-Ненецкого автономного округа
11	Маликов Сергей Анатольевич (Бизнес Центр ГУУ)	Депутат Красногорского муниципального района Московской области, председатель Палаты молодых депутатов при Московской областной Думе
12	Музычук Василий Андреевич	Заместитель руководителя Городского округа Подольск
13	Налбандян Михаил Арутюнович	Доктор медицинский наук
14	Пушкин Николай Николаевич (Бизнес Центр ГУУ)	Депутат Совета депутатов города Серпухов Московской области, предприниматель, член Палаты молодых депутатов при Московской областной Думе
15	Наипов Борис Хусайнович	Глава Щелковского района Чеченской Республики
16	Сакулин Юрий Александрович	Глава Красноармейского муниципального района, Челябинская область
17	Чамаев Руслан Рамзанович	Исполнительный директор Совета муниципальных образований Чеченской республики
18	Федяева Татьяна Степановна	Ведущий программ «Народное радио»
19	Бабун Рояльд Владимирович	Профессор Кемеровский университет

20	Борздова Татьяна Васильевна	Заведующий кафедрой управления недвижимостью Государственный институт управления и социальных технологий Белорусского государственного университета
21	Васюнина Маргарита Леонидовна	Заместитель декана факультета «Государственное управление и финансовый контроль» Финансового университета при Правительстве РФ, заместитель руководителя Федерального казначейства
22	Гончаров Валерий Валерьевич	Депутат Совета депутатов городского округа Подольск, директор МУП «Медиацентр»
23	Зайцева-Савкович Екатерина Витальевна	Зам. Зав. кафедрой конституционного и международного права по науке ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»
24	Зотов Виталий Владимирович	Проректор по научно-исследовательской и инновационной работе Курская академия государственной и муниципальной службы
25	Иванов Олег Борисович	Исполнительный директор Совета муниципальных образований Московской области, руководитель направления «Местное самоуправление» Института актуальной экономики
26	Калабихина Ирина Евгеньевна	и.о. заведующего кафедрой народонаселения, руководитель магистерской программы «Социальная политика» экономического факультета, МГУ имени М.В.Ломоносова
27	Кириллова Ариадна Николаевна	Профессор, Российский государственный строительный университет
28	Киселёв Владимир Николаевич	Председатель Законодательного Собрания Владимирской области
29	Латфуллин Геннадий Рашидович	Директор Института государственного управления и права ГУУ
30	Марков Эдуард Михайлович	Глава городского округа поселения город Россошь Россошанского муниципального района Воронежской области
31	Некрасов Сергей Иванович	Профессор кафедры конституционного и международного права ГУУ, член Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
32	Никитин Андрей Сергеевич	Генеральный директор Агенства стратегических инициатив
33	Прокофьев Снанислав Евгеньевич	Профессор, зав.каф.»Государственное и муниципальное управление» ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ»
34	Рисин Игорь Ефимович	Зав. кафедрой регионально экономики и территориального управления Воронежский государственный университет
35	Рыбаков Иван Алексеевич	Депутат Совета депутатов муниципального образования «Город Ногинск Московской области», Руководитель Союза молодых предпринимателей Подмосковья, член Палаты молодых депутатов при Московской областной Думе
36	Славецкий Дмитрий Валерьевич	Исполнительный директор Ассоциации «совет муниципальных образований Самарской области»
37	Таболин Владимир Викторович	Заведующий кафедрой конституционного и международного права ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»
38	Французов Денис Евгеньевич	Депутат Совета депутатов городского поселения Красногорск Московской области, президент Красногорской торгово-промышленной палаты, член Палаты молодых депутатов при Московской областной Думе

Вручены награды – медали «За доблестный труд» (табл.3).

Табл. 3 Медаль «За доблестный труд»

№	ФИО	Должность
1	Кондранина Наталья Сергеевна	Подполковник внутренней службы
2	Кудрявцева Антонина Васильевна	Специалист-эксперт отдела УФМС России
3	Михайлов Николай Николаевич	Проректор ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», кандидат географических наук, доцент
4	Понкратов Евгений Вячеславович	Начальник отдела УФМС России
5	Харитоновна Екатерина Николаевна	Доктор экономических наук, профессор, аттестованный аудитор, член Аудиторской Палаты России
6	Чернышова Наталья Александровна	Секретарь Союза журналистов России

Впервые Российская Муниципальная Академия совместно с Союзом журналистов России провела конкурс «Журналисты за местное самоуправление», для участия в котором поступило почти 400 заявок от представителей средств массовой информации всех регионов России. Лауреаты и победители, определенные членами жюри в 7 номинациях, (табл. 4) получили дипломы и ценные подарки. Отдельной номинацией отмечена работа пресс-служб муниципалитетов, лауреатом в ней стал отдел по связям с общественностью и СМИ администрации городского округа город Выкса Нижегородской области, а победителем

управление информационного обеспечения деятельности администрации МО «Город Астрахань». Награды вручали Алексей Шапошников и секретарь Союза журналистов России Наталья Чернышова. Президент РМА заверил, что конкурс для журналистов, освещающих местное самоуправление будет проводиться Российской Муниципальной Академией ежегодно.

Большое количество участников конференции отмечены благодарственной грамотой РМА «За активное участия в подготовке празднования Дня местного самоуправления».



**Табл. 4 Победители и лауреаты конкурса
«Журналисты за местное самоуправление»**

№	Номинация	Лауреат	Победитель
1	«Лучшее специализированное печатное издание»	газета «Управдом в Ярославской области»	«Вестник Совета муниципальных образований Томской области»
2	«Лучшая публикация в периодических печатных СМИ»	редакция газеты «Шахтинские известия» за серию публикаций в рубрике «Открытая трибуна», г. Шахты, Ростовской области	редакция журнала «Уфа» за серию публикаций о главе администрации города, г. Уфа, Республика Башкортостан
3	«Лучшая телепередача (программа)»	Телеканал «Первый Мытищинский» за передачу «Свободный микрофон», г. Мытищи, Московская область.	Телерадиокомпания «ИТВ» за передачу «Лица столицы», Симферополь, Республика Крым.
4	«Лучшая радиопередача (программа)»	Трубачева Татьяна Анатольевна, редактор и ведущая вечернего радиоканала «Пулковский меридиан» (ГТРК «Санкт-Петербург»).	Радио «Наше Подмосковье» за серию передач, Московская область.
5	«Лучшая публикация в интернет-СМИ»	Сайт «Калуга24 ТВ» г. Калуга.	Сетевое издание «События» г. Казань, Республика Татарстан
6	«Лучшая пресс-служба муниципалитета»	Отдел по связям с общественностью и СМИ администрации городского округа город Выкса Нижегородской области.	Управление информационного обеспечения деятельности администрации МО «Город Астрахань», г. Астрахань.
7	«Лучший социальный проект СМИ»	газета «Змеиногорский вестник» за проект «Демократия малых пространств» (г. Змеиногорск, Алтайский край)	газета «Сергиевские ведомости» за проект «Конкурс «Лучший по профессии» (г. Сергиев Посад, Московская область).

«РМА является той площадкой, которая предоставляет возможность обмениваться опытом внутри самого муниципального сообщества. Уверен, что по итогам конференции будут выработаны конкретные предложения, направленные на развитие и совершенствование системы местного самоуправления в Российской Федерации», — резюмировал Алексей Шапошников.

Также в первый день конференции под председательством советника мэра г. Москвы, Вице-президента РМА, заведующего кафедрой государственного и муниципального управления ГУУ, д.э.н., профессора Зотова Владимира Борисовича проведено пленарное заседание, на котором с докладами по актуальным вопросам местного самоуправления выступили: директор Института государственного управления и права ГУУ, д.э.н., профессор Латифуллин Г.Р., действительный государственный советник Российской Федерации 3 класса, к.полит. н., профессор Широков А.Н., заведующий кафедрой конституционного и международного права ГУУ,

д.ю.н., профессор Таболин В.В., Президент РОО «Дом Европы в Санкт-Петербурге», национальный координатор Акции ЮНЕСКО «Неделя образования взрослых в России», профессор ф-та экономики и управления Санкт-Петербургского института гуманитарного образования, д.э.н., проф. Литвинова Н.П., член Экспертного Совета Всероссийского Совета местного самоуправления, член Экспертного совета Комиссии Московской городской Думы по законодательству, к.ю.н., доцент кафедры муниципального права Российского университета дружбы народов Забелина Е.П., заведующий кафедрой «Региональная экономика и управление территориями» Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д.с. н., профессор Рой О.М., заведующий кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Братского государственного университета, д.э.н., профессор Сапожников А. А.

Во второй день конференции проведены круглые столы и секции по тематикам:

«Использование лучших муниципальных

практик в управлении и развитии муниципальных образований»,

«Актуальные проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и молодежи»,

«Обучающийся город и регион как эффективная модель устойчивого социально-экономического развития территории».

В рамках круглого стола с участием представителей органов местного самоуправления «Использование лучших муниципальных практик в управлении и развитии муниципальных образований» (модераторы: Ибяттов Ф.М., Блинова Н.В. Сираждинов Р.Ж., Мусинова Н.Н.) были обсуждены вопросы по следующим темам:

1) «Атлас муниципальных практик — ключевой шаг в комплексе мер, направленных на улучшение инвестиционного климата муниципальных образований» — доклад руководителя программы Департамента развития инвестиционного климата АНО «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» Емельяновой Веры Александровны, вызвавший наибольший интерес и оживленную дискуссию среди участников круглого стола. Атлас муниципальных практик — это проект, реализуемый автономной некоммерческой организацией «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов». Атлас разработан совместно с общественными организациями (ОПОРА России и Деловая Россия), представителями институтов развития и финансовых институтов, а также при участии Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации и Общественной палаты Российской Федерации. Всего при подготовке Атласа был проанализирован опыт более 100 муниципальных образований, показавших высокие темпы роста в области поддержки предпринимательства и развития инвестиционной деятельности. в 2015 году Агентством проведена пилотная апробация внедрения практик, включенных в Атлас.

Сокладчиком по данному вопросу выступил Март Мирват Мажитович — Начальник управления стратегии и корпоративного развития, АО «Корпорация развития Московской области» с докладом по теме: «Опыт Московской области по внедрению муниципального стандарта деятельности органов местного самоуправления по обеспечению благоприятного инвестици-



онного климата в муниципальных районах и городских округах);

2) «Роль местного самоуправления в развитии и укреплении Арктической зоны» — доклад заместитель главы Администрации МО «Городской округ «Город Нарьян-Мар» Ляпуновой Е.А.;

3) «Участие детей: необходимость и возможность мониторинга процесса в муниципальных образованиях» — доклад И.о. зав. кафедрой народонаселения, д.э.н. МГУ им. М.В. Ломоносова Калабихиной И.Е. и представитель Департамента статистики и анализа данных НИУ ВШЭ, д.э.н., проф. Кучмаевой О.В.;

4) «Тенденция централизации местного самоуправления: российский и зарубежный опыт» — доклад профессора кафедры конституционного и международного права ГУУ, члена Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Некрасова С.И.;

5) по вопросам реализации государственных полномочий органами местного самоуправления, эффективности их функционирования и взаимодействия с федеральными органами власти с докладами выступили доцент кафедры государственного и муниципального управления, к.и.н. ФГБОУ ВО «Государственный университет управления» Ибяттов Ф.М. (доклад «Развитие политических сетей в России»), профессор кафедры «Государственного и муниципального управления», к.э.н., ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве РФ» Семкина О.С. (доклад «Проблемы внедрения информационно-телекоммуникационных технологий в муниципальном образовании»), доцент кафедры «Государственного и муниципального управления», к.э.н. ФГБОУ ВО «Финансовый универси-



тет при Правительстве РФ» Мусинова Н.Н. (доклад «Тенденции развития представительной демократии в крупнейших городах»), доцент кафедры государственного и муниципального управления, к.э.н., ст. н.с. ФГБОУ ВО «Государственный университет управления» Сираждинов Р.Ж. (доклад «Сравнительный анализ эффективности муниципального управления в городских округах») зам. директора Института государственного управления и права ГУУ, к.полит. н., доцент Бронников И.А. (доклад «Специфические черты избирательной кампании в 2016 году»);

6) В процессе обсуждения насущных проблем муниципальных образований неоднократно поднимался вопрос о недостаточной квалификации муниципальных депутатов. Для ликвидации выявленных недостатков в уровне подготовки муниципальных депутатов в рамках образовательных программ и программ профессиональной переподготовки выступили с сообщением представители ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»: зам. директора Института государственного управления и права, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления Милькина И.В., доцент государственного и муниципального управления к.э.н. Зуденкова С.А., доцент кафедры государственного управления и политических технологий к.полит. н. Блинова Н.В., темой выступления которых была: «О подготовке к профессиональной деятельности муниципального депутата». В своей работе авторы отметили, что современный депутат должен быть профессионалом, точно понимающим не только, чего хотят от него избиратели, но и имеющим четкое представление о том, как работает система принятия решений в целом, что нужно в ней поменять для повышения эффективности решения общественных проблем.

Без постоянного активного обучения, самообразования, скорее всего, депутат не сможет эффективно решать вопросы, поставленные перед ним избирателями. Поддержать муниципальных депутатов в совершенствовании их профессионализма, дать инструменты для эффективного решения вопросов местного значения и развития политической карьеры — задачи современной высшей школы.

Также в рамках круглого стола была проведена секция «Обучающийся город и регион как эффективная модель устойчивого социально-экономического развития территории» под руководством профессора ф-та экономики и управления Санкт-Петербургского института гуманитарного образования, д.э.н., проф. Литвиновой Н.П.

В целом участники круглого стола отметили актуальность выступлений большинства авторов и необходимость дальнейших встреч для обсуждения насущных проблем муниципального управления и разработки необходимых инструментов и механизмов для решения выявленных проблем.

На круглом столе с участием молодых ученых и студентов «Актуальные проблемы взаимодействия органов местного самоуправления и молодежи» (модераторы: Милькина И.В. Семкина О.С.) с докладами по актуальным вопросам взаимодействия органов местного самоуправления и молодежи, поддержки деятельности молодежных организаций выступили аспиранты, магистры, бакалавры из Северо-Кавказского федерального университета, Уфимского государственного нефтяного технического университета, Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», Южного Федерального университета, ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Белгородского национального исследовательского университета (НИУ «БелГУ»), Калмыцкого Государственного Университета имени Б.Б. Городовикова, Российского государственного университета туризма и сервиса, ФГБОУ ВО «Рязанский государственный радиотехнический университет», Санкт-Петербургского института гуманитарного образования, Московского государственного строительного университета, Государственного института управления

и социальных технологий, Белорусского гуманитарного университета.

Также на круглом столе были подведены итоги конкурса по разработке кейсов «Актуальные вопросы развития территорий», в котором приняли участие студенты бакалавриата, специалитета и магистратуры, аспиранты и преподаватели, в том числе в составе творческих коллективов.

Всего на конкурс было представлено 25 работ. На отборочном туре в качестве экспертов по представленным работам выступили главы муниципальных образований Московской области.

По итогам отборочного тура к представлению на круглом столе были допущены 7 (семь) работ-кейсов. Работы выполнены бакалаврами и магистрами ФГБОУ ВО «Государственный университет управления» и ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

В качестве экспертов в состав комиссии вошли гости конференции: заведующий базовой кафедрой «Государственное и муниципальное управление» Братского государственного университета, д.э.н., профессор-Сапожников Алексей Анатольевич, заведующий кафедрой «Региональная экономика и управление территориями» Омского государственного университета им. Ф.М. Достоевского, д.с. н., профессор Рой Олег Михайлович.

Итоги конкурса по разработке кейсов «Актуальные вопросы развития территорий» следующие.

1 место (заняли 3 кейса)

Кейс «Проблема утилизации твердых коммунальных отходов», выполнен магистром 1-го года обучения ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» Овсянниковой Д.К. (Руководитель: профессор, к.э.н. Сёмкина О.С.).



Кейс «Организация и проведение конференции: передовой опыт работы муниципальных образований» выполнен творческим коллективом студентов ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»: Сланченко А.Ю., Дудко М.А., Цыганок И.С., Гасанов Р.Э. (Руководители: профессор, к.э.н. Сёмкина О.С., доцент, к.э.н. Бутова Т.В.).

Кейс «Благоустройство территории около станции метро «Выхино» выполнен творческим коллективом студентов ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»: Шекина Е.А., Светник В.М., Михайловская К.А., Варданян С.Ф., Исаева М.И., Кацан В.В., Даурбекова А.М. (руководитель: доцент, к.э.н. Милькина И.В.).

2 место (заняли 3 кейса)

Кейс «Благоустройство территории около станции метро «Арбатская» выполнен творческим коллективом студентов ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»: Авакян А., Беченова Е., Глазкова М., Ефанова М., Либкина В., Чивкина Е. студенты ФГБОУ ВО (руководители: доцент, к.э.н. Милькина И.В., доцент, к.э.н. Косарин С.П.).

Кейс: «Использование мониторинга в определении мнения населения» выполнен творческим коллективом студентов ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»: Топоров М.И., Крошков К.О. (Руководители: профессор, к.э.н. Сёмкина О.С., доцент, к.э.н. Бутова Т.В.).

Кейс «Проблема слабой информированности населения о деятельности органов МСУ» выполнен творческим коллективом студентов ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»: Галямова Р.А., Дзюба М.С., Резанова О.О., Ходос Е.В., Оришев А.А.

3 место (занял 1 кейс)

Кейс «Механизмы решения проблемы недофинансирования полномочий муниципалитета в области благоустройства и озеленения территории муниципального образования (на примере города Тверь)» выполнен магистром 1-го года обучения ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации» Гусевой П.В. (Руководитель: профессор, к.э.н. Сёмкина О.С.).

Итогом работы конференции стало принятие резолюции, в которой подчеркнуто, что I международная научно-практическая конференция «Роль местного самоуправления



в развитии государства на современном этапе» выполнила свою главную задачу — способствовать интеграции научных и образовательных учреждений, общественных организаций и органов местного самоуправления в области научно-экспертного обмена мнениями по основополагающим вопросам развития местного самоуправления и опытом внедрения лучших муниципальных практик в России и за рубежом.

Заинтересованность будущих управленцев местным самоуправлением, смелые идеи и предложения позволят самой близкой к населению власти совершенствоваться и обновляться.

Участники конференции выразили благодарность руководству Российской Муниципальной Академии в лице Президента Алексея Шапошникова и Вице-президента Владимира Зотова за многолетнюю поддержку и внимание к местному самоуправлению, муниципальной власти даже на самом первичном уровне — городских и сельских поселений.

Местное самоуправление в России будет продолжать развиваться!

**РЕЗОЛЮЦИЯ
проведения I международной
научно-практической конференции
«РОЛЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РАЗВИТИИ ГОСУДАРСТВА
НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ»,
посвященной Дню местного
самоуправления**

Дата проведения: 20–21 апреля 2016 года

Участники конференции отмечают, что вопросы становления и развития местного самоуправления вызывают большой интерес. В городах и регионах России складываются школы муниципальной науки. Вместе с тем, научное понимание муниципальных проблем отстает от запро-

сов подготовки муниципальных кадров и конкретной муниципальной практики. Исходное условие успешного развития образования — это разработка концепции подготовки будущего специалиста. Без представления о том, какими знаниями, навыками, умениями должен владеть будущий профессионал в области государственного и муниципального управления вряд ли можно целенаправленно строить стратегию развития специальности.

Российская муниципальная академия, сотрудничая с образовательными учреждениями, предоставляет возможности для установления партнерства, обмена опытом, применения современных технологий в подготовке будущих специалистов, приобретения и усиления собственного потенциала участников на основе развития прямых межвузовских связей и привлечения к подготовке специалистов-практиков. Конференция считает, что муниципальную науку следует рассматривать как комплекс взаимосвязанных научных дисциплин, отражающих все аспекты муниципальной деятельности.

Существенную роль в обобщении и научном осмыслении проблем муниципальной практики играет Российская муниципальная академия, которая взаимодействует с муниципальными образованиями, расположенными в 73 регионах России, и вузами, осуществляющими подготовку по направлению «Государственное и муниципальное управление».

Конференция рекомендует.

1. Организовать ежегодное проведение международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе» с участием представителей местной власти, научного и бизнес сообщества, молодых ученых и студентов для научно-экспертного обмена мнениями по актуальным вопросам развития местного самоуправления.

2. Продолжить исследование проблем взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в области межбюджетных отношений, отношений собственности, землепользования и природопользования, проблем разграничения полномочий, выполнения органами местного самоуправления государственных полномочий.

3. Внедрить положительный опыт передовых вузов России в области подготовки госу-

дарственных и муниципальных служащих, таких как: Государственный университет управления, Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Братский государственный университет, Тюменский государственный университет, Кубанский государственный университет, Омский государственный университет, Новосибирский государственный университет, Санкт-Петербургский институт гуманитарного образования, Южный федеральный университет и др.

4. Считать важнейшей задачей сотрудничество научных организаций, администраций муниципальных образований и вузов, осуществляющих подготовку по направлению «Государственное и муниципальное управление», путем написания совместных межвузовских учебников, учебно-методических комплексов, пособий и программ, с предварительным рассмотрением их на ежегодных конференциях Российской муниципальной академии.

5. Расширить положительный опыт создания всероссийских учебников, путем разработки к ним учебно-методических комплексов, основанных на применении новых инновационных педагогических технологий, построенных на компетентностном подходе и нацеленных в результатах обучения на будущую профессиональную деятельность.

6. Усилить работу преподавателей, работодателей и студентов по созданию кейсов. Кейс-метод направлен не столько на освое-

ние конкретных знаний, или умений, сколько на развитие общего интеллектуального и коммуникативного потенциала студентов, преподавателей и практиков, без которых данный вид работы практически не выполним. Усилить сотрудничество с Агентством стратегических инициатив по продвижению новых проектов, обладающим огромным банком данных о лучших муниципальных практиках России. Создать пакет кейсовых заданий совместно с преподавателями и студентами вузов, осуществляющих подготовку по направлению «Государственное и муниципальное управление», для студентов, магистрантов, аспирантов и муниципальных служащих.

7. Создать на базе Финансового университета при Правительстве Российской Федерации молодежную секцию членов Российской муниципальной академии, куда войдут самые активные участники ежегодных конференций, которые представили лучшие доклады или научно-исследовательские работы.

8. Продолжить проведение межвузовских конференций студентов, бакалавров, магистрантов и аспирантов, с выпуском сборника научных статей и практических примеров.

9. Создать возможность организации курсов повышения квалификации муниципальных служащих, путем оценивания работы на ежегодных конференциях в часах с накопительным эффектом.

Милькина И. В.,
Бронников И. А.,
Семкина О. С.



ИННОВАЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. АНАЛИЗ, ПЕРСПЕКТИВЫ, РЕЗУЛЬТАТЫ.

INNOVATIVE POTENTIAL OF FAR EASTERN FEDERAL DISTRICT OF THE RUSSIAN FEDERATION. ANALYSIS, PERSPECTIVES, RESULTS.



Андреев Кирилл
Михайлович
Финансовый университет
при Правительстве РФ,
Россия

Andreev Kirill Mikhailovich
Financial University under
the Government of the
Russian Federation, Russia
andreevone@gmail.com



Сланченко Александр
Юрьевич
Финансовый университет
при Правительстве РФ,
Россия

Slanchenko Aleksandr
Yurevich
Financial University under
the Government of the
Russian Federation, Russia
slanchenko95@mail.ru



Дудко Марк
Александрович
Финансовый университет
при Правительстве РФ,
Россия

Dudko Mark
Aleksandrovich
Financial University under
the Government of the
Russian Federation, Russia
Marko086@yandex.ru

Аннотация: В данной статье проводится анализ конъюнктуры экономики и состава отраслей промышленности Дальневосточного Федерального округа Российской Федерации с целью рассмотрения инновационного потенциала данного региона. Авторы также обозначают предпосылки для формирования региональной инновационной инфраструктуры. Большое внимание уделяется проведенному SWOT-анализу инновационной деятельности на территории Дальневосточного Федерального округа. Итогом проведенной работы стала также перспективная дорожная карта по интенсификации экономического роста через реализацию региональных конкурентных преимуществ.

Ключевые слова: Инновации, инновационный потенциал, анализ, промышленность, экономика.

Abstract: This article is an analysis of the economic conjunctures and the composition of the industrial sector of the Far Eastern Federal district of the Russian Federation with the aim to consider the potential for innovation of the region. The authors also designate the premises for formation of regional innovative infrastructure. Much attention is given to SWOT-analysis of the innovation works on the territory of the Far Eastern Federal district. The result of the work has also become a roadmap for the intensification of the economic growth through the realization of the regional competitive advantages.

Key words: Innovation, potential for innovation, analysis, industry, economy.

В декабре 2014 года Президентом Российской Федерации Владимиром Владимировичем Путиным был подписан закон о Территориях опережающего социально-экономического развития — зонах с особым экономико- административным статусом. По состоянию на конец января 2016 года в АО «Корпорация развития Дальнего Востока» поступило 102 заявки на заключение соглашения об осуществлении деятельности в дальневосточных территориях опережающего развития, а общая сумма частных инвестиций поданных заявок составляет более 300 млрд. рублей. Несмотря на ситуацию глобальной экономической турбулентности Россия остается одним из наиболее инвестиционно-привлекательных стран. Более того, в ситуации кризиса Правительство создает максимально благоприятные условия, особенно для инвесторов в реальный сектор экономики. Географическое положение ДВФО, а именно, ресурсы, близость промышленного Китая и «Азиатских Тигров» также является серьезным конкурентным преимуществом. Но в новых условиях становится необходимым более подробный, структурный (SWOT) анализ инновационного потенциала с целью максимального повышения инвестиционного климата региона и страны в целом.

Одной из слабых отраслей ДВФО является аграрно-промышленный комплекс, низкий уровень инновационного потенциала которого обусловлен слабой развитостью инфраструктуры агропродовольственного комплекса. В настоящее время идет формирование агротехнопарков в республике Саха (Якутия), в Приморском крае, Магаданской области, в Еврейской автономной области, но единой концепции развития структур агротехнопаркового типа и их взаимодействия пока не разработано. Но по-прежнему, неудовлетворительным можно считать уровень развития рынка инноваций, характеризующегося низким платежеспособным спросом на инновации и дисбалансом их спроса и предложения. Не смогла органично вписаться в инновационную инфраструктуру существующая система информационно-консультационного обслуживания сельскохозяйственных производителей, функционирующая в отрыве от научных учреждений.

Очевидно, что решение проблемы наращивания инновационного потенциала регионального АПК возможно лишь при ре-

ализации системного подхода к развитию всех субъектов инновационной деятельности (от научных учреждений до конечных потребителей инноваций) при условии сбалансированности предложения инноваций и спроса на них, активного участия государства в стимулировании инновационной активности, формирования эффективной системы финансового обеспечения инвестиционных проектов, организации региональной сети сопровождения инноваций, подготовки и переподготовки кадров для внедрения инновационных разработок и т.п.

Основной рост в производстве на территории Дальневосточного Федерального округа достигнут за счет выпуска угольной продукции, хороших показателей вылова рыбы (особенно лососевых), ее переработки. В обрабатывающем секторе показатели увеличены в производстве военных и гражданских самолетов, переработке нефти, черной и цветной металлургии.

Хорошо показал себя ресурсный сектор экономики. Заработала обогатительная фабрика на Ургальском каменноугольном месторождении. За счет обогащения и повышения качества угля (то есть за счет увеличения добавленной стоимости) индекс производства вырос в 1,6 раза (157%)¹.

Вышел на проектную мощность Амурский гидрометаллургический комбинат. По итогам 2014 г. производство золота в сплаве Дорэ составило 7,4 тонны, или 151% к уровню 2013 года².

Завершена генеральная реконструкция Хабаровского нефтезавода. На предприятии запущен комплекс гидрогенизационных процессов, в работе которого применены передовые технологии мировых лицензиатов.

Завод стал одним из ведущих предприятий нефтеперерабатывающей промышленности России, с наилучшими технологическими и экономическими показателями.

Большая программа модернизации продолжается на Комсомольском нефтеперерабатывающем заводе.

Уже достаточно давно в правительстве и высшем руководстве страны идут дискус-

¹ Научный руководитель: Декан Подготовительного факультета (для иностранных граждан) ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», к.э.н., доцент Бутова Татьяна Витальевна

² Ушвицкий Л. И. Управление инновационным развитием национальной экономики / Л. И. Ушвицкий, А. А. Тер-Григорьянц // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. — 2015. — № 2 (47). — С. 185–192.

сии о необходимости сделать качественный рывок в освоении российского Дальнего Востока. Гигантский регион с десятками субъектов федерации был по сути заброшен в 90-е и начале 2000-х годов. Неплохой импульс развитию дальневосточных территории России дали проекты подготовки к саммиту АТЭС во Владивостоке, однако масштаб пространств и неосвоенных природных ресурсов требует формирования новой стратегии. В этой связи и была принята программа создания на Дальнем Востоке так называемых территорий опережающего развития (ТОР).³

На первом этапе предполагается создать на территории Хабаровского и Приморского краев по два ТОРа, причем, в проектах территорий опережающего развития предполагаются серьезные государственные инфраструктурные инвестиции, чтобы облегчить будущим инвесторам и резидентам ТОРов процесс вхождения в заявленные бизнес-проекты. Следует сконцентрироваться на уже имеющихся перспективных площадках, таких, например, как крупные авиазавод в Комсомольск-на-Амуре, и «подтягивать» туда большой отечественный и иностранный бизнес. При успехе первоначальных проектов в одобренных ТОРах, их опыт будет распространен и на другие территории.

На первые ТОРы «Надеждинское», «Хабаровск» и «Комсомольское» более 50 миллиардов рублей выделит ВТБ, еще столько же готовы инвестировать в проекты на территориях опережающего развития сами резиденты—частные инвесторы. При том, что по подсчетам специалистов, налоговые поступления за первые 10 лет работы ТОРов только по Хабаровску превысят 16 миллиардов рублей. Близость к наиболее динамичному в экономическом отношении региону АТР, гигантские запасы полезных ископаемых, наличие уже существующей промышленной базы и квалифицированных кадров—позволяют с оптимизмом смотреть в перспективу развития дальневосточных субъектов. Россия возвращается в Азиатско-Тихоокеанский регион и не как поставщик сырой нефти и необработанной древесины, но как высокотехнологичная держава, экспортирующая самолеты, произведенные на КНААЗе, запускающая спутники с космодрома «Восточный», а развивающая робототехнику на острове Русский.

Инновационный территориальный кластер авиастроения и судостроения Хабаровского края — единственный на Дальнем Востоке. Его специализацией является строительство, сборка и ремонт воздушных и морских судов различных классов, производство металлических изделий и материалов для корпуса, поставка оборудования и комплектующих деталей, а также научно-исследовательская деятельность в области технологий материаловедения, электроники и двигателестроения. Партнерами кластера выступают такие крупные корпорации как ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация» и АО «Объединенная судостроительная корпорация»³.

Для оценки условий внешней среды, формирующих инновационный климат в округе, был проведен SWOT-анализ развития инновационной деятельности на территории Дальневосточного Федерального округа (таблица 1), который выявил ряд благоприятных возможностей для развития инновационной активности в организациях округа.

На территории Дальневосточного Федерального округа имеются достаточные предпосылки для формирования региональной инновационной инфраструктуры:

- наличие развитого сектора фундаментальной науки в лице вузов, отраслевых институтов ДВО РАН и других НИИ;

- формирование системы прямой государственной поддержки малых инновационных предприятий, в том числе созданных согласно Федеральному закону от 02.08.2009 № 217-ФЗ;

- эффективная система образования, подготовки кадров высшей квалификации на научно-экспериментальной и опытно-производственной базе научных организаций и вузов.

Условием обеспечения высокого экономического роста, повышения качества жизни, реализации других национальных приоритетов является эффективное использование результатов научных исследований и разработок, обновление в промышленном производстве и сфере услуг в реальном секторе экономики⁴.

³ Цыганков Д. Дорожные карты — как один из эффективных методов определения технологических приоритетов для отрасли [Электронный ресурс] / Д. Цыганков // Сайт Даниила Цыганкова. — Режим доступа: <http://tsygankov.ru/teach/trm.doc>

⁴ Кокаев З. А., Бутова Т. В. Роль инноваций в устойчивом развитии экономики Российской Федерации // Журнал

Таблица 1—SWOT-анализ инновационной деятельности на территории
Дальневосточного Федерального округа

Сильные стороны:	Слабые стороны:
<ul style="list-style-type: none"> - концентрация научно-исследовательских институтов; - наличие базы подготовки кадров для инновационного предпринимательства; - наличие в регионе элементов развития инновационной инфраструктуры. 	<ul style="list-style-type: none"> - низкий уровень использования инновационного потенциала в реальном секторе экономики; - отсутствие интеграции науки, образования и бизнеса; - отсутствие инфраструктуры инновационной экономики.
Благоприятные возможности:	Возможные угрозы:
<ul style="list-style-type: none"> - бурный рост сектора высоких технологий в странах АТР; - создание Дальневосточного федерального университета—центра развития инновационного предпринимательства; - понимание необходимости проведения ярмарок инновационных идей и разработок; - географическое положение региона и благоприятные климатические условия. 	<ul style="list-style-type: none"> - конкуренция высокотехнологичной продукции в мире и России; - институциональное закрепление механизмов поддержки развития инновационной экономики на федеральном уровне; - отсутствие заинтересованности в соответствии между «спросом» и «предложением».

Одним из критериев оценки инновационного развития региональной экономики является число организаций, осуществляющих инновации, и рассчитываемый на этой базе уровень инновационной активности⁵. Инновационная активность организации характеризует степень ее участия в инновационной деятельности в течение определенного периода времени.

Для исследования инновационной активности организаций были проанализированы статистические данные Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по территории Дальневосточного Федерального округа. В соответствии с методологией исследования, в число организаций, осуществляющих инновационную деятельность, вошли организации, направляющие средства на технологические инновации, либо имевшие законченные организационные или маркетинговые разработки. Согласно данным⁶, в 2014 году в обследовании инновационной активности участвовала 531 крупная и сред-

няя организация округа (в 2013 г.— 425), с общей численностью работающих более 117 тыс. человек.

К категории инновационно-активных (внедряющих инновации в течение последних трех лет) относилась 61 организация, или 11,5% общего числа обследованных (в 2013—59% и 14% соответственно). В 2014 году показатель также был невысок: инновационную деятельность осуществляли только 42 организации. Таким образом, уровень инновационной активности в этот период составил 7,9%. На одну инновационно-активную организацию приходилось около 12 организаций, не осуществлявших нововведений (в 2013 г.— около 10). При этом каждая вторая организация, занимающаяся инновационной деятельностью, расположена во Владивостоке, Хабаровске, Приморске. В данном случае уровень инновационной активности показывает отношение числа организаций, занимающихся инновационной деятельностью, к общему числу обследованных организаций на данной территории.

Таким образом, итогом стали не только данные SWOT-анализа и статистических показателей инновационного потенциала ДВФО, но перспективная дорожная карта по интенсификации экономического роста через реализацию региональных конкурентных преимуществ.

«Вестник академии». — 2013. — № 2 — С. 123–125

⁵ Бутова Т. В., Кривцова М. К., Подзорова М. А., Белозерова В. А. Инновационный потенциал региона: его структура, оценка состояния, влияние региональных властей на его развитие // Интернет-журнал «Науковедение». — 2014. — № 3 (22) — С. 18

⁶ Цыганков Д. Дорожные карты — как один из эффективных методов определения технологических приоритетов для отрасли [Электронный ресурс] / Д. Цыганков // Сайт Даниила Цыганкова. — Режим доступа: <http://tсыганков.ru/teach/trm.doc>

Список использованных источников

- Бутова Т. В. Кривцова М. К. Подзорова М. А., Белозерова В. А. Инновационный потенциал региона: его структура, оценка состояния, влияние региональных властей на его развитие // Интернет-журнал «Науковедение». — 2014. — № 3 (22) — С. 18
- Кожаринов А. В. Исследование вопросов оценки и мониторинга инновационной активности в России // Журнал «Экономика. Налоги. Право». — 2012. — № 5 — С. 134–138.
- Кокаев З. А., Бутова Т. В. Роль инноваций в устойчивом развитии экономики Российской Федерации // Журнал «Вестник академии». — 2013. — № 2 — С. 123–125
- Помитов С. А. Кластеры: характеристика и модели [Электронный ресурс] // Мировая экономика. — Режим доступа: <http://www.ekportal.ru/page-id-1805.html>
- Стратегия социально-экономического развития Амурской области на период до 2025 года: утверждена Постановлением Правительства Амурской области от 13 июля 2012 г. № 380 // Информационно-правовой портал ГАРАНТ. — Режим доступа: <http://base.garant.ru/24115747>
- Теребова С. В. Инновационный климат в регионе: состав и факторы развития / С. В. Теребова, А. М. Вячеславов // Проблемы развития территории. — 2014. — Вып. 3 (55) — С. 40–50.
- Ушвицкий Л. И. Управление инновационным развитием национальной экономики / Л. И. Ушвицкий, А. А. Тер-Григорьянц // Вестник Северо-Кавказского федерального университета. — 2015. — № 2 (47). — С. 185–192.
- Цыганков Д. Дорожные карты — как один из эффективных методов определения технологических приоритетов для отрасли [Электронный ресурс] / Д. Цыганков // Сайт Даниила Цыганкова. — Режим доступа: <http://tsygankov.ru/teach/trm.doc>

List of sources used

- Butova T. V. Krivtsova M. K. Podzorova M. A., Belozerova B. A. Innovational potential of the region: its structure, evaluation of its current state, influence of the current regional authorities on its development // Internet- magazine «Scientology». — 2014. — № 3 (22) — P. 18
- Kozharinov A. V. Study on the assessment and monitoring of innovative activity in Russia // Magazine «Economics. Taxes. Law». — 2012. — № 5 — P. 134–138.
- Kokaev Z. A., Butova T. V. The role of innovation in the sustainable development of the economy of the Russian Federation // Magazine «Bulletin of the academy». — 2013. — № 2 — CP 123–125
- Pomitov S. A. Clusters: characteristics and models [Electronic resource] // World economy. — Access mode: <http://www.ekportal.ru/page-id-1805.html>
- Strategy of the socio- economic development of the Amur region for the period untill 2025: approved by decree by the Government of the Amour region from 13th of July 2012 г. № 380 // Legal Information Portal GARANT. — Access mode: <http://base.garant.ru/24115747>
- Terebova S. V. Innovative climate in the region: composition and development factors / S. V. Terebova, A. M. Vyacheslavov // Problems of territorial development. — 2014. — 3 (55) — P. 40–50.
- Ushvitskii L. I. Management of innovative development of the national economy / L. I. Ushvitskii, A. A. Ter-Grigoryants // Bulletin of the North Caucasus Federal University. — 2015. — № 2 (47). — P. 185–192.
- Tsygankov D. Roadmaps — as one of the effective methods of identification of technological priorities for the industry [Electronic resource] / D. Tsygankov // Daniil Tsygankov's site. — Access mode: <http://tsygankov.ru/teach/trm.doc>

Атлас муниципальных практик — ключевой шаг в комплексе мер направленных на улучшение инвестиционного климата муниципальных образований

Atlas of municipal practices — a key step in the complex of measures aimed at improving the investment climate in the municipalities



Емельянова Вера Александровна
руководитель программы, Департамент
развития инвестиционного климата
АНО «Агентство стратегических инициатив по
продвижению новых проектов»
Vemeljanova@gmail.com

Аннотация: Атлас муниципальных практик — это сборник успешных практик, направленных на развитие и поддержку малого и среднего предпринимательства на муниципальном уровне. Атлас разработан Агентством стратегических инициатив совместно с бизнес-объединениями ОПОРА России и Деловая Россия. Формат описания каждой практик содержит примеры ее реализации в нескольких муниципальных образованиях и сводные рекомендации, включающие минимально необходимый набор мер для эффективной реализации. В Атласе даны рекомендации по ключевым показателям эффективности для каждой практик и для глав администраций (сити-менеджеров).

Ключевые слова: Атлас, АСИ, лучшие практики, муниципалитет

Abstract: Atlas municipal practices — a collection of best practices aimed at the development and support of small and medium-sized businesses at the municipal level. Atlas was developed by the Agency for Strategic Initiatives, together with business associations «Opora Russia» and «Business Russia». The format of the description of each practice contains examples of its implementation in several municipalities and consolidated recommendations, including a minimum set of measures for effective implementation. The Atlas provides recommendations on key performance indicators for each practitioner and to the heads of administrations (city managers).

Key words: Atlas, ASI, best practices, the municipality

Атлас муниципальных практик—это проект, реализуемый автономной некоммерческой организацией «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» (далее—Агентство). Уникальность проекта заключается в том, что впервые к цепочке инициатив, направленных на развитие предпринимательской деятельности и улучшение делового климата в Российской Федерации присоединились муниципальные образования.

Атлас разработан совместно с общественными бизнес-объединениями (ОПОРА России и Деловая Россия), представителями институтов развития и финансовых институтов, а также при участии Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации и Общественной палаты Российской Федерации. Всего при подготовке Атласа был проанализирован опыт более 100 муниципальных образований, показавших высокие темпы роста в области поддержки предпринимательства и развития инвестиционной деятельности.

Формат описания каждой из успешных практик, вошедших в Атлас, содержит примеры ее реализации в нескольких муниципальных образованиях и сводные рекомендации, включающие минимально необходимый набор мер для эффективной реализации каждой успешной практики.

С целью подтверждения эффективности выявленных практик, а также для дальнейшей разработки модели полномасштабного внедрения в 2015 году Агентством проведена пилотная апробация внедрения практик, включенных в Атлас.

При отборе муниципальных образований, участвующих в пилотной апробации, Агентство руководствовалось следующими принципами:

— рост основных показателей развития малого и среднего предпринимательства за последние 3 года (число малых и средних предприятий, оборот СМП, среднемесячная заработная плата);

— наличие действующих программ поддержки малого и среднего предпринимательства;

— наличие практик развития малого предпринимательства, доказавших свою эффективность;

— заинтересованность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации) и глав муниципальных образований соответствующих регионов во внедрении практик.

Перечень практик для внедрения (не менее 10 для каждого из муниципальных образований) определялся муниципальными образованиями самостоятельно по согласованию с органами исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации, исходя из особенностей социально-экономического положения и уровня развития муниципалитетов.

Наиболее приоритетными для внедрения на своей территории пилотные муниципальные образования определили практики, направленные на сокращение сроков прохождения процедур в области имущественных и земельных отношений. Именно при осуществлении данных процедур возникают основные препятствия, затрудняющие реализацию инвестиционных проектов, реализуемых субъектами малого и среднего предпринимательства.

Внедрение успешных практик проводилось на основании Плана мероприятий, разрабатываемого органами местного самоуправления по установленной форме, предусматривающей информацию о мероприятиях по внедрению успешных практик, сроках их внедрения, контактных данных, ответственных за внедрение успешных практик на территории муниципального образования.

Для оценки результатов внедрения успешных практик и соответствия полученных результатов рекомендациям, изложенным в Атласе, в каждом пилотном муниципальном образовании была сформирована экспертная группа, из числа представителей предпринимательского сообщества, ведущих свою деятельность на территории соответствующего муниципалитета. Всего к оценке было привлечено более 200 предпринимателей.

Пилотная апробация успешных практик, включенных в Атлас, показала целесообразность и эффективность внедрения на муниципальном уровне лучших управленческих решений в сфере поддержки малого и среднего предпринимательства и привлечения инвестиций, о чем свидетельствуют качественные и количественные результаты данной работы.

Значительных результатов в этой области удалось достичь за счет внесения изменений в действующие административные ре-

гламенты предоставления государственных и муниципальных услуг.

Так, в Шебекинском районе Белгородской области проведена работа по сокращению сроков разрешительных процедур, необходимых для подключения объектов капитального строительства к системам инженерной инфраструктуры. В итоге удалось более, чем в 4 раза сократить сроки подключения к газораспределительным сетям (с максимальных 440 до 107 дней).

В Братске Иркутской области сроки по предоставлению разрешительной документации для инвесторов в среднем сокращены в 2,5 раза. С момента утверждения нормативных документов 10 инвестиционных проектов запущены с сокращенными сроками прохождения разрешительных процедур.

Для реализации проектов муниципально-частного партнерства администрацией Пермского муниципального района уже объявлено 5 конкурсных процедур на право заключения концессионных соглашений по объектам водоснабжения, водоотведения и теплоснабжения в четырех сельских поселениях, по двум объектам соглашения на стадии подписания.

Поддержка проводимой работы по внедрению успешных практик муниципального управления, включенных в Атлас, получена также и на федеральном уровне. По итогам заседания Государственного совета Российской Федерации по поддержке малого и среднего предпринимательства, состоявшегося 7 апреля 2015 года, дано поручение региональным органам власти совместно с Агентством и органами местного самоуправления разработать Порядок мер, направленных на развитие малого и среднего предпринимательства и снятие административных барьеров в муниципальных образованиях (далее—Порядок).

В рамках исполнения данного поручения Агентством подготовлен проект соответствующего Порядка. Данный порядок закрепляет механизм взаимодействия, описывает процесс организации внедрения в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации изменений, направленных на развитие малого и среднего предпринимательства и снятие административных барьеров, в том числе успешных практик, включенных в Атлас, поскольку практики Атласа не являются исчерпывающими.

Данный механизм основывается на ключевых принципах пилотной апробации: инициативности муниципалитета внедрять изменения и успешные практики, вовлечении в процесс внедрения представителей местного предпринимательского сообщества, обеспечении открытости процесса внедрения. Механизм задействует уже созданные ранее ресурсы, реализуется в рамках ранее принятых нормативных правовых актов, и не влечёт дополнительных финансовых расходов со стороны субъектов Российской Федерации или муниципалитетов.

В настоящее время Агентством сформирован Реестр муниципальных образований, присоединившихся к внедрению успешных практик, включенных в Атлас, который содержит более 800 муниципальных образований, представляющих 60 субъектов Российской Федерации.

Электронная версия Атласа муниципальных практик представлена на официальном сайте Агентства <https://asi.ru/investclimate/#practice>, а также на сайте Национального проекта «Бизнес-Успех»— Практическая академия муниципального управления <http://pra-academy.ru>.

КАЗУС САМОУПРАВЛЕНИЯ: НИЗЫ НЕ ХОТЯТ?

INCIDENT OF GOVERNMENT: THE RULED ONES ARE UNWILLING?



Иванов Олег Борисович
Исполнительный директор Совета
муниципальных образований Московской
области,
руководитель направления «Местное
самоуправление» Института актуальной
экономики
sovetmomo@mail.ru

Аннотация: вопрос местного самоуправления в России в последние годы все чаще и чаще выходит на повестку дня и становится предметом бурных общественных дискуссий. Однако даже обывателю сегодня уже нетрудно обнаружить, что институт гражданского общества, скроенный по западноевропейским лекалам, в российской реальности оказался скорее мертвым, нежели живым.

Ключевые слова: местное самоуправление, политическая система

Abstract: the problem of local government in Russia in recent years, more and more often goes on the agenda and is becoming the subject of heated public debate. However, even the man in the street today, it is not difficult to discover that the institution of civil society, tailored to Western European patterns in the Russian reality turned out to be dead rather than alive.

Key words: local government, political system

Вопрос местного самоуправления в России в последние годы все чаще и чаще выходит на повестку дня и становится предметом бурных общественных дискуссий. Однако даже обывателю сегодня уже нетрудно обнаружить, что институт гражданского общества, скроенный по западноевропейским лекалам, в российской реальности оказался скорее мертвым, нежели живым. В чем же причина? Почему за годы существования так и не сложилось четкого понимания этого явления, а его истинное значение зачастую подменяется стереотипами?

В российском общественном мнении постепенно утверждается осознание того, что институт местного самоуправления является формой осуществления народом своей власти, а также одним из основных способов самоорганизации граждан.

Это представляется крайне важным, поскольку повышение роли общества в деятельности государства—залог его успешного развития. Кооперация власти и общественности особенно востребована в период сложной социально-экономической ситуации и роста внешних угроз. Не стоит отрицать, что сегодня Россия переживает именно такой период.

Вместе с тем приходится констатировать, что процесс выстраивания эффективной системы идет не столь быстро, как хотелось бы. Пожалуй, главная проблема кроется в том, что в сознании населения закрепился стереотип, согласно которому местное самоуправление является исключительно продолжением федеральной вертикали власти. Хотя именно ключевым в затяжной дискуссии, развернувшейся вокруг этого понятия, является, в первую очередь, понимание того, что местное самоуправление представляет собой отдельный институт гражданского общества. То есть важным является осознание того, что общество не должно самоустраняться, полностью передавая собственный функционал в руки государства.

На мой взгляд, для более глубокого анализа проблемы следует обратиться к социологическим исследованиям. Как показывают опросы Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ), внушительная часть населения страны (46%) отождествляет местное самоуправление с «представительством государства на местах, предназначенное для исполнения распоряжений государственной власти». Еще

41% опрошенных социологами убеждены, что местное самоуправление—это «форма осуществления народом своей власти».

Эта парадоксальная, казалось бы, картина на самом деле имеет вполне логичные объяснения со вполне определенными историческими корнями.

Отсчет российского местного самоуправления можно вести от распространенной в ранней Руси (X–XI вв.) традиции решать на вече важнейшие вопросы общественной жизни, вплоть до приглашения или изгнания князя, объявления войны или же заключения мира.

Наиболее полно идея вечевого правления была реализована в двух русских феодальных республиках—Новгороде и Пскове. Там вече считалось высшим органом власти. К слову, из Новгородской республики идут первые идеи об общественной самостоятельности как основе власти.

В более или менее современном виде органы местного самоуправления появились в России в 1864 году в связи с земской реформой Александра II, необходимость которой была связана с разработкой положений об освобождении крестьян от крепостной зависимости.

Что касается советского периода нашей истории, то одним из основных принципов организации и деятельности всех звеньев Советов являлся принцип демократического централизма. По сути, тогда местное самоуправление существовало в жестко централизованном виде (представительные органы находились в полной зависимости от местных администраций, которые, в свою очередь, зависели от органов государственной власти).

Непосредственное и максимально активное участие государства в местном самоуправлении во многом и зародило стереотип, согласно которому МСУ—это исключительно продолжение вертикали власти, но никак не общественный институт, что на самом деле в корне неверно!

В 90-е годы местное самоуправление рассматривалось россиянами в качестве одной из главных сфер общественной деятельности, требующих законодательного регулирования. Было очевидно, что общественное сознание тогда было явно не готово воспринять местное самоуправление в качестве отдельного института.

Во многом именно поэтому вместо реально работающего местного самоуправ-

ления в России образовались два типа муниципалитетов: «сильные»—своего рода «удельные княжества», в которых глава имел практически неограниченную власть, зачастую превышал свои полномочия, в том числе оказывая давление на территориальные органы государственной власти, и «слабые», в которых ничего не изменилось с советских времен и которые по-прежнему находились практически в полной зависимости от органов государственной власти.

Это означает, что компромисса не получилось—ни стопроцентное присутствие государства, ни полный уход его из сферы не давали необходимого эффекта. Хотя уже тогда появлялись намеки, подчас интуитивные, на то, что необходим именно симбиоз государства и общества для построения максимально эффективной системы.

В 2003 году был принят Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1], создан поселенческий уровень местного самоуправления, при этом количество муниципальных образований выросло в сотни раз. Для вступления закона в силу в полном объеме был установлен трехлетний переходный период.

Причем в первоначальной редакции Федерального закона № 131-ФЗ главы муниципальных образований были фактически неуязвимы. Независимо от результатов их работы, никто не мог их отправить в отставку, что автоматически породило огромное количество конфликтов.

Соответственно, назрела и очевидная потребность в изменении системы. Но очередные изменения вновь перевесили чашу весов на одну сторону—стало казаться, что МСУ стала «однокомпонентной», якобы общество присутствует в деятельности системы лишь номинально. Так, по данным ВЦИОМ [2], 60% опрошенных россиян выразили мнение, что, к примеру, выборы в органы местного самоуправления в их населенном пункте носят скорее формальный характер, и их результат предрешен заранее.

Однако у медали, как известно, есть две стороны. Несмотря на некоторые ограничения самостоятельности местного самоуправления, многие изменения имели и вполне позитивные последствия. Прежде всего, это позволило прекратить или свести к минимуму конфликты с органа-

ми государственной власти. Также стало возможным инициировать отставку главы муниципалитета за неисполнение им обязанностей по решению вопросов местного значения или за неудовлетворительную оценку его деятельности представительным органом.

Кроме того, в связи с новациями 2014 года разные по своим финансовым, имущественным и кадровым возможностям муниципалитеты соответственно получили разные полномочия. Для примера: в Московской области наиболее ресурсоемкие полномочия (в основном, в сфере территориального планирования, землепользования, застройки, жилищно-коммунального хозяйства) были переданы на региональный уровень.

Определенное влияние губернаторов на назначение глав муниципальных образований предоставило возможность органам государственной власти повысить уровень контроля за органами местного самоуправления, а в необходимых случаях—принимать прямое участие в управлении на местах.

Даже для обывателей стало понятно, что органы местного самоуправления в нашей стране не в состоянии эффективно развиваться без поддержки со стороны органов государственной власти. Не секрет, что местные бюджеты получают субсидии и субвенции из региональных бюджетов и отчисления от федеральных и региональных налогов, органы местного самоуправления осуществляют отдельные государственные полномочия, главы муниципальных образований принимают участие в заседаниях региональных правительств и т.п.

И здесь встает вопрос—почему же нам так и не удалось спроецировать западноевропейские принципы местного самоуправления на российскую почву? Почему этот путь оказался тупиковым, а отшлифованная, казалось бы, в других странах система не заработала в России?

Не стоит забывать, что местное самоуправление как институт гражданского общества складывалось на Западе веками. Однако главное отличие заключается в том, что там данный процесс развивался «снизу»—люди организовывались в группы для быстрого решения небольших, но актуальных вопросов своего быта.

Надо признать, что советская власть, к сожалению, сформировала у наших

граждан во многом иждивенческую модель поведения: людям должны дать, принести, людей должны обеспечить. Людям должны гарантировать. При такой модели людям всегда все должны: должны сделать хорошую дорогу, должны изменить законы, должны понизить цену на колбасу, должны поднять заработную плату и должны снизить налоги.

Понятно, что психологию, сформированную в годы СССР, невозможно изменить в одночасье, это большая, глубинная проблема, отражение которой мы сегодня встречаем в большинстве сфер нашей жизни.

Вспомните, для чего Моисей водил свой народ по пустыне целых 40 лет?! Он делал это для того, чтобы на землю обетованную вошли только свободные люди. То есть сверхидеей пророка и мудреца была задача очистить естественным путем общество от всех, имеющих в своей душе пятно рабства, дабы на новом месте это горькое наследие не могло уже обосноваться.

Следует также помнить, что, в отличие от маленькой густозаселенной Европы, каноны и правила жизни, которой мы зачастую пытаемся скопировать, территория России занимает девятую часть земной суши при очень низкой плотности населения вне городских агломераций.

Нельзя не сказать и о принципиальных отличиях в менталитете: в России население традиционно поддерживает единую сильную вертикаль власти. При этом для людей, как правило, не имеет особого значения, куда идти для решения своих бытовых проблем—в орган государственной власти или в орган местного самоуправления. Главное, чтобы эта проблема была решена.

Резюмируя, можно сказать, что сегодня сложились две условные модели местного самоуправления.

Первая—«либеральная», или западноевропейская модель местного самоуправления, на которую ориентируется Конституция России и на которую опирались первые редакции Федерального закона № 131-ФЗ. Однако ее реализация в российских условиях оказалась не совсем успешной, потому как она, пожалуй, не в полной мере учитывала все региональные, исторические, культурные и политические особенности нашей страны.

Вторая модель—«государственная», ко-

торая существовала в России при Иване IV, Александре III, в Советском Союзе и которая начинает формироваться в последние годы в соответствии с нашими традициями, историей, менталитетом. Надо признать, что данный подход куда более привычен населению, поскольку в большей степени отражает психологию нашего населения, отождествляющего местное самоуправление с низовым уровнем государственной власти.

Пожалуй, ни одна из моделей не может быть эффективно реализована в чистом виде. Однако «государственная» модель вполне имеет право на жизнь. Да, она не должна быть тоталитарной. Напротив, в данном случае требуется кооперация людей и государства. Именно подобный симбиоз пойдет лишь на пользу системе.

Очевидно, что необходимо определиться с моделью, подходящей именно для российского общества, а не заниматься механическим и неэффективным внедрением системы, которая по совокупности факторов не может работать в реалиях нашей страны.

Надо понимать, что система, которая успешно зарекомендовала себя на Западе, может оказаться совершенно бесполезной у нас. И дело отнюдь не в плохих исполнителях. При построении столь сложного механизма необходимо учитывать все аспекты, в том числе и пресловутый русский характер, который до сих пор остается во многом непонятным для всего остального мира. Как говорится, что русскому хорошо, то немцу—смерть.

Дорога к эффективной и подходящей исключительно для нас системе МСУ не может быть легкой по определению. По всей видимости, нам не остается ничего другого, как пройти путем Моисея, каким бы сложным и тернистым этот путь ни оказался.

Литература

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) (<http://wciom.ru/>)

УЧАСТИЕ ДЕТЕЙ: НЕОБХОДИМОСТЬ И ВОЗМОЖНОСТЬ МОНИТОРИНГА ПРОЦЕССА В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ

PARTICIPATION OF CHILDREN: NECESSITY AND POSSIBILITY OF MONITORING OF PROCESS IN MUNICIPALITIES



Калабихина Ирина Евгеньевна
Кафедра народонаселения экономического факультета МГУ имени М.В.Ломоносова д.э.н., профессор
ikalabikhina@yandex.ru



Кучмаева Оксана Викторовна
Департамент статистики и анализа данных НИУ ВШЭ, д.э.н., профессор
kuchmaeva@yandex.ru

Аннотация: статья посвящена созданию системы мониторинга и оценки реализации процесса участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы, на муниципальном уровне. Данный процесс актуализировало принятие Национальной стратегии действий в интересах детей РФ на 2012–2017 гг. Предложена методика мониторинга участия детей в принятии решений, охарактеризованы источники информации, основные показатели. Формирование массива данных для оценки осуществляется на основе муниципальной статистики, опросов мнения специалистов и детей.

Ключевые слова: участие детей, мониторинг участия детей, Национальная стратегия действий в интересах детей, показатели участия детей

Abstract: the article is devoted to creation of system of monitoring and assessing the implementation process of children's participation in decisions that affect them at the municipal level. This process stimulated the adoption of a National strategy of actions in interests of children of the Russian Federation for 2012–2017. The paper proposes a method of monitoring the involvement of children in decision making, characterized by information sources and the main indicators. The formation of the data array for the assessment is based on municipal statistics, surveys, expert opinions and children opinions.

Key words: the participation of children, monitoring of child participation, the national strategy of actions in interests of children, the participation rate of the children

Право ребенка быть услышанным является одним из главных принципов Конвенции о правах ребенка. 1 июня 2012 года Президент России В.В. Путин подписал Указ о реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг. [1]. Одним из разделов Национальной стратегии является раздел об участии детей в принятии решений. В России впервые задача расширения участия детей нашла отражение в документах подобного типа. Это требует особого внимания к формированию системы мероприятий по реализации данного направления Национальной стратегии и ведению мониторинга результативности деятельности.

В настоящее время в России действует мониторинг реализации Национальной стратегии действий в интересах детей в России на 2012–2017 гг. [3]. Система статистического мониторинга, включающая 102 показателя, не содержит ни одного показателя, характеризующего реализацию направления «Дети — участники реализации Национальной стратегии». Мониторинг данного раздела фактически не проводится.

Условием эффективности мониторинга участия детей выступает наличие устойчивой системы качественных и количественных показателей. Для объективной оценки реализации Национальной стратегии формирование массива данных должно осуществляться на основе не только официальной статистики, но и выборочных опросов населения, опросов мнения специалистов и детей. Необходимо иметь возможность осуществлять мониторинг развития процесса участия детей на региональном и муниципальном уровнях.

Система показателей участия детей должна строиться на приоритетах в области предоставления детям их гражданских прав и реализации активного участия детей в общественной жизни. На основе международного опыта выделяются 10 приоритетов, которые ложатся в основу формирования системы показателей и инструментария мониторинга [2, с 62]:

- возможность выражения детьми своего мнения;
- свободный доступ к информации;
- создание механизма обратной связи;
- удовлетворение потребности детей в законности и правосудии;
- доступ детей к экономическим ресурсам;

- вовлечение детей в построение гражданского общества;
- освещение активной гражданской позиция детей СМИ;
- влияние детей на процесс принятия политических решений;
- создание организаций, возглавляемых детьми;
- разработка, сбор и анализ статистических данных по положению детей.

Поскольку опасность формального отношения к вопросам участия детей в процессе принятия решений, касающихся их интересов, велика, индикаторы участия детей в принятии решений не должны ограничиваться только количественными показателями участия. Может возникнуть ситуация, когда одни и те же дети участвуют в разных мероприятиях и советах, и мы сталкиваемся с проблемой двойного счета. Есть опасность принудительного формального участия, что ухудшит жизнь сокращая их свободное время, воспитывая формализм. Возможна ситуация, когда желаемое выдается за действительное. Субъективные оценки, полученные в результате опросов, служат важным источником информации.

Необходимо учитывать более тонкие количественные и качественные индикаторы участия, такие как:

- число решений, в которых принимали участие дети;
 - число решений, принятых по инициативе детей;
 - среднее количество мероприятий, в котором лично участвует ребенок;
 - доля детей, считающих, что они могут повлиять на положение дел в своей школе, районе;
 - численность проведенных консультаций с детьми, молодежью, тематических публичных дискуссий;
 - число партнеров конкретной (детской/родительско-детской) организации;
 - механизм работы детского совета;
- а также ряд косвенных индикаторов.

Данные показатели могут быть получены только при проведении специальных исследований. Поэтому для оценки ситуации в сфере соблюдения права детей на участие и имеющихся в этой области проблемах целесообразно использовать следующий комплекс источников информации, позволяющих получить объективную картину на основе комплекса количественных и качественных показателей:

- данные текущего государственного статистического учета—например, данные о числе детских общественных организаций;

- выборочные обследования, проводимые Росстатом—в частности, о доступности услуг учреждений социальной инфраструктуры для детей, о бюджетах времени;

- специально организованные социологические исследования (количественные и качественные; детей, педагогов, специалистов региональных органов власти, некоммерческих организаций и сотрудников муниципалитетов) и экспертные опросы.

Важным элементом системы статистического учета выступает муниципальная статистика. Данными муниципальной статистики можно воспользоваться для определения численности детей разных возрастов, проживающих в муниципальном образовании, количества образовательных учреждений; характеристики распространенности общественных организаций; наличия возможностей для детей проводить свой досуг—числа учреждений дополнительного образования, кинотеатров, клубов, спортивных и музыкальных школ, спортивных сооружений; представленности тех или иных видов СМИ.

На уровне муниципального образования в качестве показателей для мониторинга и оценки развития процесса участия детей важно использовать следующие показатели:

- доля местного бюджета, израсходованная на выполнение различных программ, затрагивающих интересы детей и подростков (деньги, потраченные для детей);

- доля в муниципальном бюджете на выполнение решений, в которых принимали участие дети (деньги, потраченные вместе с детьми);

- количество проведенных консультаций с детьми и молодежью (анонимное анкетирование, независимые интервью, встречи), тематических публичных дискуссий (например, на темы социальных услуг для молодежи, потенциала молодых людей, возможности для самореализации в городе, с участием родителей и представителей муниципалитетов).

- количество сотрудников на муниципальном уровне занимающихся сотрудничеством с детьми, наличие координатора по проблеме.

Значительная часть вопросов, касаю-

щихся обеспечения права детей на участие, требует проведения специальных выборочных обследований. Важно знать мнение самих детей, необходимым условием объективного мониторинга выступает сопоставление мнения различных целевых групп, получение качественных характеристик и оценок. Результаты анкетирования детей позволяют оценить активность детей, наличие фактов ущемления прав детей, удовлетворенность детей имеющимися возможностями участия. Однако, как показывает опыт проведения оценки с участием детей, ее результаты весьма чувствительны к процедурам, соблюдению принципа анонимности, корректности формулировок в инструментарии исследования, наличию проблем в семьях или учреждениях; требуют обеспечения доверия детей к интервьюерам.

- Данные проводимых выборочных опросов среди различных целевых групп позволят получить представление о ситуации в сфере обеспечения права ребенка на участие. В частности:

- опрос работников региональных органов законодательной и исполнительной власти, муниципалитетов: наличие механизмов регулирования участия детей; контроль за соблюдением прав детей на участие в принятии решений; показатели участия детей в жизни муниципалитета, региона; показатели работы детских организаций;

- опрос детей: активность детей; ущемление прав детей на участие; удовлетворенность детей возможностями участия.

При этом в отдельных случаях не поддающиеся измерению качественные параметры могут быть преобразованы в количественные на основе использования ряда методик:

- путем использования косвенных показателей. Например, информация об участии детей в деятельности общественных объединений может быть дополнена количественными данными о характере участия. Решение этой задачи предполагает выделение измеримых аспектов (индикаторов), к которым могут быть отнесены: численность участников; количество проведенных мероприятий; доля участников общественных объединений со стажем и т.д.;

- путем различных дополнений. Так, информация об учреждении поста уполномоченного по правам ребенка в муниципалитете может быть дополнена показателями,

Список источников

отражающими его роль в управлении. К таковым можно отнести, например, количество дел, рассмотренных уполномоченным; количество решений, принятых с его участием и т.д.;

- шкалированием ответов респондентов. Например, респондентам может быть предложено оценить возможности своего участия в принятии решений на уровне муниципального образования по шкале от 1 («неудовлетворительно») до 10 («полностью соответствует»);

- ранжированием тех или иных качественных данных по их значимости.

Информация, полученная на основе качественных методов сбора информации (интервью, фокус группы) с работниками муниципалитетов, школьной администрацией, учителями и воспитателями интернатов, уполномоченных по правам ребенка и детей позволят уточнить показатели, полученные количественными методами исследования.

Таким образом, приходится констатировать, что в настоящее время раздел «Дети — участники Национальной стратегии» не имеет системы показателей эффективности и результативности реализации стратегии, позволяющей получить представление о реализации права ребенка на участие на муниципальном, региональном и федеральном уровнях.

Условием эффективности мониторинга участия детей выступает наличие устойчивой системы качественных и количественных показателей. Формирование массива данных для оценки должно осуществляться на основе не только официальной статистики, но и выборочных опросов населения, опросов мнения специалистов и детей.

В настоящее время существуют определенные наработки в области проведения мониторинга процесса участия детей в решениях, затрагивающих их интересы. Полагаем, что предлагаемые индикаторы и показатели реализации раздела стратегии сделают заметными имеющиеся успехи в области развития участия детей в принятии решений.

Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. N761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы»//<http://base.garant.ru/70183566/#ixzz3QB3nN3D0> (дата обращения 15.07.2015)

Калабихина И. Е., Кучмаева О. В. и др. Методические рекомендации по развитию участия детей в принятии решений, затрагивающих их интересы, в муниципальных образованиях. Научный редактор д.э.н. И. Е. Калабихина. М.: Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, 2014. // <http://www.fond-detyam.ru/upload/iblock/c8c/> (дата обращения: 01.07.2015)

Мониторинг реализации Национальной стратегии действий в интересах детей в Российской Федерации на 2012–2017 гг.// <http://мониторингсид.рф/> (дата обращения 15.07.2015)

Опыт разработки и внедрения в Республике Коми «комплексной информационной системы управления энергосбережением» (КИСУЭ)

Experience in development and implementation of integrated information system of power conservation in Komi Republic



Кожевников Алексей Владимирович
Генеральный директор ООО
«Энергопуть»

Аннотация: построение технически грамотной и эффективной политики в области экономии энергетических ресурсов для любого региона (отдельно взятого города, района или органа исполнительной власти) является одним из приоритетов не только с точки зрения законодательства, но и потому, что это реально позволяет экономить бюджетные средства. Комплексная информационная система управления энергосбережением (КИСУЭ) позволяет получать подробные сведения, рассчитывать потенциал энергосбережения каждого из объектов, расставлять приоритеты при проведении энергосберегающих мероприятий и осуществлять эффективное планирование и контроль всех процессов, связанных с повышением энергоэффективности региона.

Ключевые слова: экспресс-анализ потенциала энергосбережения, информационная система, планирование энергосберегающих мероприятий, экономия бюджетных средств.



Рыжков Владимир Геннадьевич
Генеральный директор ООО «Тансис»
nergorput77@gmail.com

Abstract: building technically competent and effective policies in the field of energy saving for each region (a single city, region or body of executive power) is a priority, not only in terms of legislation, but also because it really helps to save the budget. Integrated information system of power conservation (KISUE) allows access to detailed information of energy saving potential per object of analysis, with focus on prioritization of energy saving measures and effective planning and control of all processes related to improving energy efficiency in the region.

Keywords: express analysis of energy saving potential, information system, planning energy saving measures, budget savings.

Проводимая в последние годы Правительством Российской Федерации политика в области энергосбережения, нашедшая отражение в Федеральном законе Российской Федерации от 23 ноября 2009 г. № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», а также в целом ряде нормативно-правовых актов, как федерального уровня, так и уровней отдельных субъектов федерации, прямо обозначают высочайший приоритет вопросов энергосбережения и повышения энергоэффективности [1] – [3].

Как построить политику экономии ресурсов в конкретном муниципальном образовании (регионе, области, районе, городе и т.д.), каков потенциал энергосбережения этого образования, и вообще – с чего начинать?

Подобные вопросы неизбежно встают перед руководителем муниципального образования (региона), который, с одной стороны, должен руководствоваться законом, но при этом, с другой стороны, имеет ограниченные ресурсы – как денежные, так и кадровые.

Решение любой инженерной задачи почти всегда представляет собой компромисс между самыми различными требованиями – трудоемкостью, качеством произведенных работ, их стоимостью, сроками исполнения и т.д. Не вызывает сомнения, что при проведении классического энергетического обследования должным образом и с надлежащим качеством результат работ будет отражать все присущие объекту индивидуальные особенности. Однако также ясно, что подробное исследование, включая инструментальное обследование, является весьма трудоемкой и дорогостоящей работой, результатом которой может быть и ответ, что потенциал энергосбережения конкретного объекта равен нулю или близок к этому.

Авторы статьи ведут разработки комплексных подходов к решению вопросов энергосбережения и повышения энергоэффективности с 2010 года – с момента, когда в Москве началась большая работа по формированию программ энергосбережения округов и департаментов города. Масштаб этой работы охватывал более двухсот тысяч обособленных энергообъектов бюджетной сферы – жилых и административных зданий.

Для выполнения обосновывающей части этой работы – формирования расчетов потенциала энергосбережения по СВАО, ЮВАО, СЗАО, Департаментам культуры и здравоохранения города Москвы был применен инновационный подход к проведению расчетов, в результате которого была разработана «методология экспресс-оценки потенциала энергосбережения» [4].

Примененный в «методологии» принцип сочетает в себе, с одной стороны, возможности, предоставляемые «административным ресурсом» в части сбора информации о подведомственных объектах, а с другой стороны – возможности компьютерной обработки полученных данных с помощью расчетно-статистических алгоритмов, позволяющих рассчитать потенциал энергосбережения каждого конкретного объекта путем математического моделирования типовых мероприятий в области энергосбережения на этом объекте. Такая технология позволяет провести корректный инженерный расчет потенциала энергосбережения в условиях недостаточной полноты данных, устранить недостоверные или противоречивые значения при сборе сведений, осуществить ранжирование объектов и мероприятий с целью оптимизации затрат или сроков окупаемости мероприятий.

Одновременно, сбор информации за счет подключения исполнителей «на местах» позволяет быстро получить картину в целом по региону, т.е. сформировать подробную базу данных, которая может использоваться и в дальнейшем – для паспортизации объектов, сетей, мероприятий.

В 2012-2015 годах авторы вели разработку информационной системы, основанной на опыте предыдущих работ. Предложенная для Республики Коми «комплексная информационная система управления энергосбережением» (КИСУЭ) предназначена для эффективного управления энергосбережением и позволяет определять текущее состояние потребления энергетических ресурсов и воды, планировать увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам реализации комплекс мероприятий, обеспечивающих экономию энергетических ресурсов и повышение энергетической эффективности в соответствии с установленными целевыми показателями. В настоящее время КИСУЭ подготовлена к проведению предварительных испытаний и сдаче в опытную эксплуатацию.

Назначение КИСУЭ:

Внедрение в регионе (области, районе, городе) комплексного подхода к управлению энергосбережением для административных и жилых зданий;

Получение технически обоснованной экспресс-оценки потенциала энергосбережения всего региона;

Формирование базы данных о техническом состоянии, оборудовании, проведенных энергосберегающих мероприятиях по всем бюджетным объектам региона с обобщением данных на верхние уровни;

Формирование периодической отчетности по текущему состоянию потребления энергетических ресурсов и воды;

Моделирование наиболее эффективного комплекса мероприятий, обеспечивающего экономию энергетических ресурсов и воды и повышение энергетической эффективности как отдельных объектов, так и региона в целом;

Определение стратегии проведения энергосберегающих мероприятий от объекта к организации, от организации к департаменту, от департамента к муниципальному образованию, и далее на всех уровнях управления – вплоть до региона.

Возможности КИСУЭ:

Оценка затрат на энергоресурсы с высокой достоверностью как в натуральном, так и в денежном выражении, формируемая от уровня объекта – как по региону в целом, так и по отдельным частям региона, в соответствии с его административным делением.

Выделение объектов (группы объектов), имеющих наихудшие показатели энергоэффективности и требующих проведения энергосберегающих мероприятий в первую очередь.

Выявление мероприятий (применительно к конкретным объектам), дающих максимальный экономический эффект при минимальных сроках окупаемости.

Квалифицированное обоснование бюджетных затрат на энергосберегающие мероприятия и бизнес-планов для потенциальных инвесторов, заинтересованных в реализации энергосервисных контрактов на основе выверенных инженерных расчетов.

Преимущества использования КИСУЭ на региональном уровне:

Высокая достоверность оценки потенциала энергосбережения, обеспечиваемая:

Выполнением расчетов на уровне отдельного энергообъекта.

Наличием алгоритмов проверки собранных данных на полноту, достоверность и непротиворечивость.

Низкая удельная себестоимость выполнения оценки потенциала энергосбережения одного объекта, являющаяся следствием:

Высокой степени автоматизации расчетов.

Отнесения начальных затрат на большое количество объектов.

Комплексный подход при выполнении оценки потенциала энергосбережения:

Подбор и моделирование конкретных мероприятий для конкретных объектов с помощью автоматизированных алгоритмов.

Ранжирование объектов по оптимизированным коэффициентам;

Расстановка приоритетов по мероприятиям и объектам.

Выводы

Разработанная авторами методология экспресс-оценки потенциала энергосбережения муниципального образования (региона) использовалась при разработке программ энергосбережения и КИСУЭ в качестве расчетно-статистического инструмента. Не являясь прямой альтернативой «классическому» энергетическому обследованию, методология сочетает в себе необходимую степень детализации описания объектов обследования и сравнительно низкие затраты по оценке потенциала энергосбережения – не более пяти тысяч рублей на один объект обследования, что особенно актуально в период кризиса («классическое» энергетическое обследование стоит минимум на порядок дороже).

По мнению авторов, практический опыт использования разработанной методологии показывает возможность ее применения для оценки потенциала энергосбережения муниципального образования любого уровня: области, района, города – там, где основную долю затрат на ресурсы составляют однотипные объекты: жилые и административные здания, объекты образования, культуры, спорта и так далее, то есть потребители ресурсов.

Помимо решения локальной задачи получения развернутой картины состояния энергосбережения конкретного муниципального образования (региона), КИСУЭ:

допускает расширение «по горизонтали», т.е. может быть дополнена алгоритмами, позволяющими производить аналогичные оценки и других типов объектов (например, производственных предприятий, не имеющих собственных программ энергосбережения);

имеет возможность расширения «по вертикали», т.е. интеграции полученной базы данных в системы (или программы энергосбережения) более высокого уровня;

может развиваться в сторону «углубления», т.е. увеличения достоверности расчетов за счет дополнительной детализации сведений об объектах обследования, вплоть до формирования подробных сведений с целью паспортизации объектов региона.

Кроме того, регулярное выполнение оценки потенциала энергосбережения с помощью КИСУЭ по предлагаемой методологии (например, один раз в год) позволит осуществлять квалифицированный мониторинг состояния энергосбережения муниципального образования (региона) с минимальными затратами, которые при повторной оценке потенциала энергосбережения снизятся дополнительно, по сравнению с первой, более трудоемкой, оценкой.

В целом можно сказать, что предложенная авторами комплексная система управления энергосбережением дает в руки администрациям разных уровней современный, эффективный инструмент, позволяющий оперативно и с минимальными затратами решать задачи повышения энергоэффективности своих регионов.

Литература:

Федеральный закон от 23.11.09 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. 13.07.2015).

Указ Президента РФ от 13.05.10 № 579 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности». Опубликовано в «РГ» - Федеральный выпуск № 5184 от 18 мая 2010 г.

Энергетическая стратегия России на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 13.11.2009 г. № 1715-р.

Кожевников А.В., Карпенко С.М., Макаров В.С., Рыжков В.Г. Экспресс-оценка потенциала энергосбережения муниципального образования (региона). ЭНЕРГОБЕЗОПАСНОСТЬ И ЭНЕРГОСБЕРЕЖЕНИЕ. Научно-технический, информационно-аналитический и учебно-методический журнал. № 4, 2011.

Формирование инвестиционной привлекательности региона (на примере реализации проектов ГЧП в Карачаево-Черкесской Республике)

The formation of the investment attractiveness of the region (on the example of PPP projects in the Karachayevo-Cherkessian Republic)



Карабашев Темирлан Альбертович.
Магистрант Факультета государственного управления и финансового контроля, ФГОБУ ВО «Финансовый университет при правительстве Российской Федерации», E-mail: tim.09@list.ru



Хлудов Александр Дмитриевич
Магистрант Института заочного и открытого образования, ФГОБУ ВО «Финансовый университет при правительстве Российской Федерации», E-mail: lees_91@mail.ru

Аннотация: в статье рассматриваются возможности повышения инвестиционной привлекательности, дается оценка проектам государственно-частного партнерства в регионе, проводится анализ потенциалов для дальнейшего сотрудничества власти и бизнеса

Ключевые слова: инвестиционная привлекательность, регион, государственно-частное партнерство, стратегии развития, резидент, инвестор

Abstract: the article considers the possibilities of improving investment attractiveness and assesses the PPP projects in the region. The article analyses the potential of further cooperation of government bodies and business.

Key words: investment attractiveness, region, PPP, development strategy, resident, investor.

Всесезонный туристско-рекреационный комплекс «Архыз» является стартовой площадкой Северо-Кавказского туристического кластера—проекта, развивающегося под управлением АО «Курорты Северного Кавказа» на основе механизма государственно-частного партнерства¹. Государство через АО «КСК» финансирует развитие инженерной и горнолыжной инфраструктуры, частные инвесторы—развлекательной и коммерческой инфраструктуры: гостиниц, ресторанов, кафе, оздоровительных центров и пр.

На площадке курорта уже работает девять инвесторов, получивших статус резидента особой экономической зоны туристско-рекреационного типа. Данный статус предоставляет инвесторам ряд льгот и преференций².

Управляющая компания ВТРК «Архыз» АО «Курорты Северного Кавказа» приглашает представителей микро-, малого, среднего и крупного бизнеса к совместному развитию территории курорта в соответствии с утвержденным генеральным планом и архитектурной концепцией.

Всесезонный туристско-рекреационный комплекс (ВТРК) «Архыз» размещается на территории горного района Архыз Карачаево-Черкесской республики (северные склоны Главного Кавказского хребта).

Развитие ВТРК предусматривает создание развитой горнолыжной и курортной инфраструктуры: канатных дорог, горнолыжных трасс различной сложности, тематических пространств, зон активного отдыха, гостиниц, центров торговли, услуг и развлечений, предприятий общественного питания.

Разработчик общей концепции курорта «Архыз»—Gorimprex Sarl (Франция)

Разработчик архитектурной концепции—DGA, архитектор Пьер Деньер (Франция)

Разработчик горнолыжной концепции—DIANEIGE, архитектор Луи Гели (Франция)

Финансовый консультант—Deloitte

Проект создания туристического кластера на территории Северо-Кавказского федерального округа, Краснодарского края и Республики Адыгея реализуется на

¹ Бутова Т. В., Дунаева А. И., Удачин Н. О. Модели взаимодействия власти и бизнеса в Российской Федерации // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 6. С. 23–26

² Здесь и далее см. официальный портал Всесезонного туристско-рекреационного комплекса «Архыз» в Карачаево-Черкесии — <http://arhyz-resort.ru/o-kurorte/>

основе государственно-частного партнерства. Предполагается, что строительство горнолыжной инфраструктуры будет обеспечено за счет средств ОАО «КСК» как представителя государства, а коммерческой—за счет внебюджетных источников³. При этом инвесторам проекта предоставляется статус резидента особой экономической зоны. Целью ОАО «КСК» как государственной компании является постепенная оптимизация государственного участия в проекте за счет увеличения объема привлекаемых внебюджетных инвестиций, перехода курортов туристического кластера на инвестиционную привлекательность и, как следствие, на самокупаемость. Поэтому работа с потенциальными инвесторами и, в дальнейшем, резидентами является одним из приоритетных направлений деятельности Общества, в рамках которого ОАО «КСК» осуществляет планомерную работу с российскими и иностранными компаниями, потенциально заинтересованными в осуществлении инвестиций в проект. В ходе участия в крупнейших инвестиционных мероприятиях, а также двухсторонних встреч ОАО «КСК» предлагает деловому сообществу инвестиционные проекты по созданию объектов коммерческой инфраструктуры на территории ОЭЗ туристического кластера.

В рамках сотрудничества Общества с международными экспертами в области горнолыжной индустрии осуществляется разработка мастер-планов, проектов планировки и межевания территории и планов обустройства, организуются регулярные рабочие поездки на территории создаваемых курортов, семинары по вопросам эксплуатации объектов инфраструктуры и т.д. В 2014 году Обществом продолжена работа по развитию существующих и установлению новых партнерских отношений с представителями бизнес-среды, в том числе с девелоперами. На постоянной основе осуществляется взаимодействие с крупнейшими российскими финансовыми институтами с целью поиска возможных вариантов участия в проекте. В целях реализации положений Концепции обеспечения трудовыми ресурсами Северо-Кавказского федерального округа, Краснодарского края и Республики Адыгея с учетом созда-

³ Здесь и далее см. более подробно годовой отчет Открытого акционерного общества «Курорты Северного Кавказа», за 2014 год, 2015 г.

ния на их территории туристического кластера ОАО «КСК» развивает партнерские отношения с высшими учебными заведениями России, отраслевыми организациями и экспертным сообществом.

Одной из ключевых задач ОАО «КСК», сформулированной в Стратегии развития компании до 2025 года, является продвижение Северо-Кавказского туристического кластера во внутреннем и внешнем информационных пространствах и формирование позитивной среды в регионах реализации проекта. Успешное и эффективное решение данной задачи является необходимым фактором инвестиционной привлекательности проекта туристического кластера, которая во многом зависит от наличия устойчивого всесезонного туристического потока на курорты Северного Кавказа. Продвижение и популяризация проекта туристического кластера и в целом рекреационного потенциала Северного Кавказа, его уникальных горноклиматических и природных условий, культурно-исторических и религиозных достопримечательностей, ведется ОАО «КСК» как на внутрироссийском, так и на зарубежных туристических рынках. С учетом увеличения спроса на внутренний туризм в Российской Федерации и повышения интереса отечественных туристов к горнолыжным и всесезонным курортам внутри страны, Общество активизирует информационную работу, направленную на популяризацию туристско-рекреационного и этнокультурного потенциала СКФО и всесезонных туристско-рекреационных комплексов в составе туркластера. С этой целью реализуются информационные проекты в средствах массовой информации, инициируется появление публикаций о возможностях всесезонного отдыха в горах Северного Кавказа, с привлечением экспертного сообщества ведется работа по формированию образа гостеприимного, безопасного и интересного с точки зрения туризма региона. Нейтрализуются имиджевые угрозы и риски проекта туристического кластера, обеспечивается оперативное, всестороннее и достоверное освещение деятельности ОАО «КСК».

Большое внимание уделяется продвижению рекреационных возможностей региона в социальных сетях и блогосфере в непосредственной коммуникации с потенциальными туристами—гостями

курортов Северного Кавказа⁴. Реализуются культурные и художественные проекты, направленные на создание визуально привлекательного образа Северо-Кавказского федерального округа как единой территории гостеприимства. Особое внимание уделяется работе с молодежным активом региона, заинтересованным в реализации собственных бизнес-проектов в индустрии гостеприимства на территории особых экономических зон, а также местными мастерами и ремесленниками, работы которых—традиционные авторские изделия—ста-нут основой привлекательного бренда кавказского сувенира. С целью популяризации отдыха на уже действующих курортах в составе туристического кластера—ВТРК «Архыз» и ВТРК «Эльбрус-Безенги»—осуществляется рекламное и информационное продвижение туристического предложения данных площадок с использованием широкой линейки рекламных носителей: наружной, телевизионной и радио-рекламы, имиджевых публикаций в печатных СМИ региона, баннерной рекламы на популярных интернет-ресурсах. Развивается событийный, спортивный, культурно-познавательный туризм как дополнительный фактор привлекательности курортов. Налажено сотрудничество с региональными и федеральными спортивными организациями с целью привлечения на курорты Северного Кавказа не только любителей горнолыжного спорта, но и профессиональных спортсменов для проведения тренировок и соревнований. Для повышения узнаваемости бренда курортов Северного Кавказа и привлечения туристического потока из-за рубежа, ОАО «КСК» принимает участие в крупнейших международных выставочных мероприятиях. Это способствует не только формированию привлекательного образа северокавказского туристического направления, но и повышению интереса зарубежного делового и бизнес-сообщества к инвестиционному предложению Общества.

Инвестиционный проект строительства ВТРК «Архыз», начатый Группой Синара в 2007 году, открыл новые перспективы социально-экономического развития северо-кав-

⁴ Цепелева А. Д. Сравнительная характеристика механизмов государственно- частного партнерства в спорте // Наука и образование в XXI веке: теория, практика, инновации: Сборник научных трудов по материалам Международной научно- практической конференции 2 июня 2014 г. Ч. II. / А. Д. Цепелева — М.: «АР- Консалт», 2014. — С. 131–133

казского региона. Компания «Архыз-1650», входящая в Группу Синара, стала первым резидентом-инвестором особой экономической зоны туристско-рекреационного назначения, созданной на территории Зеленчукского и Урупского районов Карачаево-Черкесской республики. Проект строительства поселка «Романтик» выступил пилотной площадкой создаваемого на Северном Кавказе горного туристического кластера.

Участники проекта:

- Правительство Карачаево-Черкесской республики
- Группа Синара
- Компания «Курорты Северного Кавказа» (КСК)
- Компания «Корпорация развития Северного Кавказа» (учредитель—Внешэкономбанк)
- Заказчик строительства—компания «Синара-Девелопмент»
- Инвестор и застройщик объектов внутрипоселковой и горнолыжной инфраструктур курорта—компания «Архыз-1650» (создано в 2011 году, акционеры—«Архыз-Синара» и «Корпорация развития Северного Кавказа»)

В 2013 году завершён стартовый этап строительства объектов первого туристического поселка «Романтик»: запущены в эксплуатацию две гостиницы категории 3 и 4 звезды на 105 номеров и ресторан на 70 посадочных мест⁵.

В рамках инвестиционных контрактов построено и передано компании «КСК»:

канатная дорога кресельного типа (пропускной способностью 1 800 чел/час)

канатная дорога гондольного типа (пропускной способностью 2 400 чел/час)

4 горнолыжные трассы протяженностью 7,5 км

внутрипоселковые коммуникации (газопровод, электросети, водовод, канализация)

административное здание, в котором размещены сервисный центр, прокат горнолыжного оборудования, ресторан, столовая, магазины и офисные помещения

⁵ Цепелева А. Д. Проблемы применения государственно-частного партнерства в сфере услуг физической культуры и спорта // Материалы итоговой научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава НГУ физической культуры, спорта и здоровья им. П. Ф. Лесгафта, Санкт-Петербург за 2013 г. / А. Д. Цепелева. — СПб.: НГУ физической культуры, спорта и здоровья им. П. Ф. Лесгафта, 2014

Заемные средства ГК «Внешэкономбанк», привлеченные на реализацию проекта «Архыз», были досрочно возвращены в полном объеме в 2015 году.

В зимнем сезоне 2014/2015 комплекс «Архыз» посетили около 90 тысяч гостей. Предельная дневная емкость курорта увеличена на 100 процентов, с 1600 до 3200 человек. Доля туристов, которые приезжают на курорт не только с экскурсионными целями, но и катаются на горных лыжах или сноуборде, увеличилась в течение сезона с 25 до 75%, что соответствует мировым стандартам функционирования горнолыжных курортов.

В августе 2015 года Минэкономразвития РФ одобрило получение статуса резидента особой экономической зоны «Архыз» в Карачаево-Черкесии двумя новыми местными компаниями—ООО «Вертикаль» и ООО «Техмонтаж-Архыз». Таким образом, общий объем их инвестиций в развитие нового курорта превысит 810 млн. рублей. Свои проекты инвесторы предполагают реализовать за счёт собственных средств, без привлечения заёмного финансирования⁶.

Компания «Техмонтаж-Архыз» намерена построить новую двухкресельную канатную дорогу в туристической деревне «Дукка» протяженностью 1300 метров и пропускной способностью 750 человек в час. Кроме того, в планах инвестора—строительство апартаментов на 124 места, коттеджного посёлка на 126 мест и крытого спортивного комплекса в туристической деревне «Романтик».

Таким образом, теперь в особой экономической зоне в Карачаево-Черкесии уже девять резидентов. Общий объем ранее заявленных инвестиций составляет около 2,5 млрд. рублей (из них 1,8 млрд. рублей—ООО «Архыз-1650», созданное ОАО «Архыз-Синара» и ОАО «Корпорация развития Северного Кавказа»). «Архыз сегодня остаётся самым динамично развивающимся горнолыжным курортом Северного Кавказа. Если он будет развиваться такими темпами, то через два-три года составит серьёзную конкуренцию Красной Поляне. Архыз имеет серьёзное преимущество для инвесторов в виде свободных земельных участков, которые КСК предоставляет резидентам особой экономической зоны.

⁶ См. более подробно данные информационного агентства Эксперт он-лайн 2015 г. <http://expert.ru/south/2015/15/arhyiz-piristaet-rezidentami/>

Архыз действительно быстро продемонстрировал, что развитие новых горнолыжных курортов на Северном Кавказе имеет отличные перспективы, особенно в ситуации снижения доступности заграничного отдыха после девальвации рубля. Заполняемость горнолыжной инфраструктуры, гостиниц на курорте и даже объектов размещения в посёлке Архыз приближается к стопроцентному показателю. Это даёт бизнесу уверенность в том, что инвестиции окупятся, а проекты покажут хорошую рентабельность.

В 2016 году ОАО «Корпорация развития Северного Кавказа» (КРСК, структура Внешэкономбанка) продало свою долю в инвестиционном проекте «Всесезонный горный курорт «Архыз» («дочке») АО Группа «Синара»—АО «Архыз-Синара. Сделка по продаже доли корпорации в уставном капитале оператора курорта ООО «Архыз-1650», ее сумма составила 93,6 млн. рублей. Таким образом, возврат ранее вложенных КРСК инвестиций в первую фазу проекта «Архыз» составил 100%⁷. Согласно базе данных «СПАРК-Интерфакс», до сделки 85,7% уставного капитала ООО «Архыз-1650» находилось у «Архыз-Синара», на долю КРСК приходилось—14,29%. Теперь «Архыз-Синара» является единственным владельцем оператора курорта.

Проект по созданию горнолыжного курорта мирового класса на 25 тыс. человек в поселке Архыз реализует ЗАО Группа Синара (г. Екатеринбург) совместно с Правительством Карачаево-Черкесской Республики. Оператором проекта является ОАО «Архыз-Синара». Разработчик общей концепции курорта «Архыз»—Gorimpex Sarl (Франция). Разработчик архитектурной концепции—DGA, архитектор Пьер Деньер (Франция). Разработчик горнолыжной концепции—DIANEIGE, архитектор Луи Гели (Франция). Финансовый консультант—Deloitte

К 2020 году «Архыз» сможет принимать единовременно до 25 тыс. туристов. Для отдыхающих будут оборудованы 69 подъемников и трассы общей протяженностью 270 км. По предварительным подсчетам, туристический поток превысит 500 тыс. человек в год, количество рабочих мест в регионе увеличится примерно на 10 тыс. человек.

⁷ См. более подробно Интерфакс-недвижимость, апрель 2016 г. Электронная версия — <http://realty.interfax.ru/ru/news/articles/65466>

Ориентировочный общий объем инвестиций в объекты инфраструктуры составит 80 млрд. рублей.

Создание кластера основано на частно-государственном партнерстве. Государственные инвестиции в проект составят 2,199 млрд. рублей, из них федеральный бюджет предоставит 1,725 млрд. рублей, республиканский бюджет Карачаево-Черкессии—473,8 млн. рублей⁸.

Правительство республики обеспечивает строительство подводящей инфраструктуры (газ, ЛЭП, вода, канализация, автодорога). К настоящему времени, по информации местных властей, готово 28% газопровода Зеленчук—Архыз—Дукка (финансирование—свыше 266 млн. рублей), более половины системы канализации, водоотведения (мощность—3,8 тыс. куб. м в сутки, 115 млн. рублей) и водообеспечения (84,5 млн. рублей), 18 км линий электропередач из 58 км запланированных (более 400 млн. рублей), примерно наполовину реконструирована автомобильная дорога Архыз—Дукка протяженностью 22 км (274 млн. рублей)⁹.

Важно подчеркнуть, то территория будущего курорта обладает необходимым потенциалом для проведения соревнований по зимним дисциплинам любого международного уровня, вплоть до Олимпийских игр. Будут построены и оборудованы спортивные сооружения для проведения соревнований по лыжным дисциплинам. Как климатические, так и природные условия Архыза схожи с Красной Поляной, и поэтому инвесторы планируют обустроить спортивные сооружения и трассы для тренировок российских и зарубежных олимпийцев.

Уже сейчас вузы республики должны обратить внимание на подготовку специалистов в сфере гостиничного и туристического бизнеса. После сдачи объектов для их функционирования понадобится не менее 10 тысяч человек.

ОАО «КСК» в этом—2016 году, заканчивает проектирование северо-ориентированного склона, и уже в следующем—2017 году, начинает строительство новых

⁸ Бутова Т. В., Мурар В. И. Реализация государственно-частного партнерства в России // В сборнике: Наука, образование, общество: проблемы и перспективы развития сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. 2014. С. 43–44.

⁹ Кузнецова Н. Синара» будет сама управлять «Архызом»//смотрите оригинал материала на <http://www.gazeta.bn.ru/articles/2010/07/27/66725.html>

объектов. Разработка северо-ориентированного склона позволит удвоить зону катания на территории комплекса—она будет составлять порядка 30–40 км. (Для сравнения—на «Горной Карусели» протяженность трасс составляет 25 км, на «Газпроме»—38 км). Одновременно увеличится емкость курорта, а значит, возрастет и потребность в местах размещения. Плановый срок строительства объектов на северо-ориентированном склоне составляет порядка двух лет, соответственно, за 2017–2018 годы этот проект планируется завершить.

Сейчас «Росинжиниринг» работает над лавинозащитными и противооплозневными сооружениями в районе верхней станции КД SL8 и горнолыжной трассы MV5 и подъездной автомобильной дороги и стоянки автомобилей. Строительно—монтажные работы начаты в апреле 2016 года.

Что касается вклада новых резидентов, их планы предусматривают строительство четырех апартаментов емкостью более 750 мест размещения, гостиничного комплекса 3* на 299 мест размещения и отеля 4* на 200 мест размещения. Суммарно будет введено в эксплуатацию порядка 1250 спальных мест различного уровня комфортности. Помимо мест размещения, появятся новые рестораны в общей сложности на 360 посадочных мест, кафе, лобби- и лаунж-бары на 180 посадочных мест, детский центр со спортивным залом и игровой комнатой, рассчитанный на прием 60 маленьких гостей ВТРК «Архыз» одновременно. Откроются подземные парковки, конференц-залы, пункты проката горнолыжного инвентаря.

На основании анализа, проведенного с участием ведущих международных экспертов в горнолыжной и туристической отраслях, принято решение о наращивании количества трасс и подъемников.

Для реализации поставленных целей в 2015 году проведены следующие мероприятия:

- разработка и утверждение ППТ, ПМТ, ПЗЗ и ПО (2 этап);
- разработка проектно-сметной документации на строительство объектов инфраструктуры Северного склона поселка Романтик ВТРК «Архыз»;
- разработка проектно-сметной документации, приобретение оборудования и строительство кресельной канатной дороги SL8, горнолыжных трасс и многофунк-

циональной станции канатной дороги п. Романтик—п. Лунная Поляна;

- разработка проектно-сметной документации на строительство канатной дороги SL1 маятникового типа на хребет Абишира-Ахуба;

- строительство «Кабельная линия 35кВ: ПС 35/10 кВ «Романтик» РТП-1 «Северный склон»—РТП-2 «Лунная Поляна» (завершение 1 этапа, 2 этап);

- проектирование инженерных сетей и выполнение работ по благоустройству территории объектов резидентов (потенциальных резидентов) ВТРК «Архыз».

Общая площадь земельных участков, по которым завершено оформление земельно-имущественных отношений, составляет 88778 га (в управлении ОАО «КСК»—75899 га)¹⁰.

Оформление земельно-имущественных отношений в ОЭЗ выполняется ОАО «КСК» в соответствии с пунктом 4 Комплекса мероприятий по разработке Перспективных планов развития территории ОЭЗ.

С 2017 года госпрограмма будет нацелена на финансовую поддержку реального сектора экономики, прямую или инфраструктурную. Это, в том числе, проекты в сфере туризма. Пример ВТРК «Архыз» демонстрирует, какое внимание уже не первый год уделяет государство созданию условий для развития частного бизнеса в туристическом секторе в рамках проекта туркластера. Всего за три года АО «КСК» привлекло в особую экономическую зону «Архыз» семнадцать резидентов. В 2016 году по решению Экспертного совета Минэкономразвития России состав инвесторов курорта пополнился еще семью резидентами с объемом инвестиций в 1,7 млрд. рублей. В сумме это уже 5,6 млрд. частных инвестиций.

При участии Минкавказ России в текущем году сформированы программы, в рамках которых предприятия малого и среднего бизнеса смогут получать дополнительную поддержку. В 2016 году заканчивается проектирование северо-ориентированного склона и уже в следующем начинается строительство новых объектов: разработка северо-ориентированного склона позволит удвоить зону катания на территории комплекса—она будет состав-

¹⁰ Здесь и далее см. официальный портал Всесезонного туристско-рекреационного комплекса «Архыз» в Карачаево-Черкесии — <http://arhyz-resort.ru/o-kurorte/>

лять порядка 30–40 км. Одновременно увеличится емкость курорта, а значит, возрастет и потребность в местах размещения. Планируемый срок строительства объектов на северо-ориентированном склоне составляет порядка двух лет, соответственно, за 2017–2018 годы мы завершим этот проект. Значительное внимание будет уделяться не только расширению услуг курорта в зимний период, но и созданию возможностей для все-сезонного и летнего отдыха туристов, в том числе и в рамках создания водных объектов досуга, а также расширения спектра услуг зон общественного питания, развлекательных объектов.

Новыми резидентами ОЭЗ «Архыз» станут компании ООО «ПРИО город», ООО «Юг-Туризм», ООО «ЮгРесурс», ООО «Кавказские Курорты», ООО «Курортинвест», ООО «АРС Девелопмент» и ИП Попова О.В. В развитие инфраструктуры ВТРК «Архыз» инвесторами будут направлены собственные средства, без привлечения заемного финансирования.

Один из резидентов — ООО «Кавказские Курорты» — планирует построить ресторан на 200 посадочных мест и детский центр со спортивным залом и игровой комнатой, рассчитанный на прием 60 маленьких гостей ВТРК «Архыз» одновременно.

Обеспечивать досуг туристов будут SPA-центр, спортивно-оздоровительная зона, бильярдная и боулинг, а также форелевый водоем для спортивной рыбалки и зона отдыха с деревянными домиками.

Суммарно в ходе реализации бизнес-проектов новыми резидентами ВТРК «Архыз» будет создано свыше 330 рабочих мест.

Список литературы

1. Бутова Т. В., Дунаева А. И., Удачин Н. О. Модели взаимодействия власти и бизнеса в Российской Федерации // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014
2. Бутова Т. В., Мурар В. И. Реализация государственно-частного партнерства в России // В сборнике: Наука, образование, общество: проблемы и перспективы развития сборник научных трудов по материалам Международной научно-практической конференции. 2014
3. Годовой отчет Открытого акционерного общества «Курорты Северного Кавказа, за 2014 год, 2015 г.
4. Данные информационного агентства Эксперт он-лайн 2015 г. <http://expert.ru/south/2015/15/arhyiz-priрастаet-rezidentami>
5. Интерфакс-недвижимость, апрель 2016 г. Электронная версия — <http://realty.interfax.ru/ru/news/articles/65466>
6. Кузнецова Н. Синара» будет сама управлять «Архызом» // смотрите оригинал материала на <http://www.gazeta.bn.ru/articles/2010/07/27/66725.html>
7. Официальный портал Всесезонного туристско-рекреационного комплекса «Архыз» в Карачаево-Черкесии — <http://arhyz-resort.ru/o-kurorte>
8. Цепелева А. Д. Сравнительная характеристика механизмов государственно- частного партнерства в спорте // Наука и образование в XXI веке: теория, практика, инновации: Сборник научных трудов по материалам Международной научно- практической конференции 2 июня 2014 г. Ч. II. М.: «АР- Консалт», 2014
9. Цепелева А. Д. Проблемы применения государственно-частного партнерства в сфере услуг физической культуры и спорта // Материалы итоговой научно- практической конференции профессорско-преподавательского состава НГУ физической культуры, спорта и здоровья им. П. Ф. Лесгафта, Санкт-Петербург за 2013 г. / А. Д. Цепелева. — СПб.: НГУ физической культуры, спорта и здоровья им. П. Ф. Лесгафта, 2014
10. Цепелева А. Д. Применение государственно-частного партнерства в сфере спорта высших достижений // Материалы итоговой научно-практической конференции профессорско-преподавательского состава НГУ физической культуры, спорта и здоровья им. П. Ф. Лесгафта, Санкт-Петербург за 2014 г. — СПб.: НГУ физической культуры, спорта и здоровья им. П. Ф. Лесгафта, 2015

ПРАКТИКА ВНЕДРЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ РОССИИ

PRACTICE OF STRATEGIC PLANNING IN MUNICIPALITIES IN RUSSIA



Лукьянова Марина Николаевна
РЭУ им. Г.В. Плеханова
докторант, доцент, к.э.н.
komilfot@mail.ru

Аннотация: в работе обобщена практика разработки документов стратегического планирования в муниципальных образованиях (МО) Московской области. Сделана оценка уровня стратегического планирования с применением методики рейтингования. Предложена теоретическая модель комплексного стратегического развития МО на основе вовлечения населения, открытой отчетности власти перед жителям и организации общественных работ.

Ключевые слова: стратегическое планирование, стратегия, муниципальное образование.

Annotation: the practice of the development of documents in strategic planning for the municipalities of the Moscow region is summarized. The estimation of the strategic planning level is given by using the rating method. A theoretical model of comprehensive strategic development based on public engagement, public reporting and works is suggested.

Key words: strategic planning, strategy, municipality.

1. Актуальность. Реформа местного самоуправления (МСУ) в новейшей истории России началась более 20 лет назад, когда в 1995 г. была принята новая Конституция РФ, ориентированная на демократические ценности и создание гражданского общества. МСУ стало независимым уровнем власти, органы которого не входят в систему органов государственной власти. Со временем (с 2009 г.) у муниципальных образований (МО) появляется самостоятельный бюджет взамен существовавшего ранее сметного финансирования. В настоящее время (на 1 января 2015 г., Росстат) насчитывается 23 тыс. муниципальных образований (МО), из них 535 городских округов, 1823 муниципальных районов, 1644 городских и 18654 сельских поселений. На должностях муниципальной службы было занято 324,3 тыс. чел. (Росстат, на конец июня 2015 г.), а число занятых в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях доходит до полумиллиона человек. Общий размер доходов, поступивших в местный бюджет, составил 3,5 трлн. руб. (последние данные Минфина, результаты мониторинга за 2014 г.). Таким образом, за годы реформ муниципальный уровень стал существенной частью экономики страны.

Однако существуют огромные проблемы в данной сфере. Начнем с того, что бюджеты большинства МО являются дотационными. В 2015 г. перечисления из региональных и федерального бюджетов на обеспечение собственных полномочий органами МСУ составили около 1 трл. руб. или 45% от их собственных доходов (Минфин, результаты мониторинга за 2014 г.). В целом по России уровень финансовой самостоятельности остается крайне низким: только каждый десятый муниципалитет имеет незначительную долю дотаций на выполнение собственных полномочий (в пределах 10%). Это приводит к невыполнению своих полномочий и некачественному оказанию муниципальных услуг. Территории муниципальных образований остаются неухоженными, не ведутся работы по благоустройству, ремонту дорог, школ, остается низким качество тепло- и водоснабжения, не организованы спортивные мероприятия и досуг населения.

Парадоксально, но достижение финансовой самостоятельности местного бюджета не приводит к ожидаемым результатам (найден пример в Ленинградской области, который обсуждался на Московском эко-

номическом форуме, МГУ, март 2016 г.). В данном муниципальном образовании это произошло за счет роста земельного налога, полученного в результате строительства нового многоэтажного элитного жилья. Местным властям стали отказывать в финансировании программ из регионального бюджета, включая развитие дорог и социальной инфраструктуры, ссылаясь на сбалансированность местного бюджета. Получает парадокс: «Нет денег—плохо, есть деньги—опять плохо». Заколдованный круг. Почему так происходит и что делать?

Это означает, что проблема не в финансах или не только в них! Некоторые специалисты полагают, что истинная проблема в отсутствии доверия в обществе, что выражается в закрытости власти для населения, низкой социальной сплоченности граждан. В частности, это может быть причиной низкой собираемости налогов на территории. Получается, что финансовая зависимость—это вершина айсберга, преодолеть ее можно только решив проблему системно. Наша позиция заключается в том, что в текущих условиях не хватает прежде всего знаний, особенно в области стратегического управления МО. Другими словами, проблема лежит в области менеджмента такой сложной организации как муниципальное образование, где реализуется местное самоуправление. Показать это можно на примере стратегического планирования, которое стало активно развиваться буквально в последние год-два.

2. Анализ и критика. Массовое увлечение разработкой стратегий и других документов стратегического планирования связано с принятием федерального закона № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» в июне 2014 г. Ранее подобные документы носили название комплексные программы социально-экономического развития муниципальных образований. Автор имеет подобный опыт, когда с коллективом ученых кафедры государственного и муниципального управления РЭУ им. Г.В. Плеханова (Орлов А.В., Акиндей Ю.А., Зинчук Г.М. и Лукьянова М.Н.) была разработана комплексная программа для городского округа Пензенской области (2010 г.). С принятием вышеупомянутого закона процесс документирования усилился. Но привело ли это к улучшению ситуации?

Для ответа на данный вопрос необходимо сделать анализ текущего положения,

сложившегося в сфере документов стратегического планирования. В законе 172-ФЗ предусмотрено 5 видов: стратегия, муниципальная программа, план мероприятий по реализации стратегии, прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период, бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период. Последние два реализуются в рамках бюджетного процесса, являются обязательными, поэтому мы сознательно не будем их включать в обзор.

В результате проведенного исследования (февраль-апрель 2016 г.) было рассмотрено 36 муниципальных районов и 36 городских округов Московской области. Исследование проводилось методом сплошной выборки, охват составил 100% муниципальных образований указанного типа. В исследовании приняло участие более 40 студентов 4 курса направления «Государственное и муниципальное управление» РЭУ им. Г.В. Плеханова. Информационной базой послужили Интернет-ресурсы муниципальных образований. Ниже представлены предварительные результаты исследования.

Стратегии социально-экономического развития имеют только 5 МО или 7% от их общего числа; 2 МО имеют планы стратегического развития; у 18 МО (27%) имеются программы комплексного развития, 22 МО (33%) вообще не имеют стратегических документов, одновременно стратегий и планов не имеет ни одно МО.

Муниципальные программы имеют все МО (100%), их количество колеблется от 2 до 35 программ по каждому МО. При этом от 2 до 5 программ имеют 4 МО (9%), от 9 до 20–41 МО (84%), свыше 20–3 МО (7%). Можно сказать, что данный сегмент достаточно развит, научились писать программы и использовать программно-целевой метод (обобщалось по 46 МО).

Сроки стратегий: большинство стратегий среднесрочные, на 4–5 лет (73% МО), долгосрочные на 10–15 лет имеют только 5 МО (10%).

Также при проведении исследования мы оценили уровень понимания и знаний в сфере стратегического планирования с помощью экспертной оценки информационных ресурсов муниципальных образований — сайтов, включая их структуру, логику представления материалов по стратегиче-

скому планированию и понятность пользователю. Большинство имеют низкий (14 МО или 58%) и средний (7 МО или 29%) уровень. Высокий только 3 МО (10%) — Химки, Дубна и Подольск, а также Ленинский муниципальный район. Просматривается дециль лидеров — 3–6 МО. Результаты исследования имеют вид статистической группировки данных, провести рейтингование с проставлением рангов не представляется возможным в связи с незначительной разницей итогового балла по каждому муниципалитету.

Сами документы стратегического планирования часто по сути не являются таковыми: в них отсутствует видение, цели не согласованы с интересами заинтересованных сторон (жителей, предпринимателей), используются примитивные методы исследования, например, SWOT-анализ, которые больше подходят организациям имеющим «жесткие» цели (рост прибыли, доли рынка). Для такого типа сообщества людей как муниципальное образование, которые являются «мягкой» слабоструктурированной системой, нужны иные подходы, механизмы и инструменты.

Вывод по исследованию: львиная доля МО (порядка 90%) имеют низкий уровень стратегического планирования, что обуславливает необходимость их развития, предположительно на основе взаимодействия с научно-образовательными организациями.

3. Теоретико-методологические основы.

Исходя из того, что одного лишь написания стратегических документов недостаточно для создания системы стратегического управления и повышения эффективности местного самоуправления, а также планирование — это всего лишь одна из функций управления, предлагаем разработать методологию стратегического управления муниципальными образованиями, включающую теорию (концепцию и модель) и практику (механизмы, инструменты).

Ядром концепции (стержень) является модель «3-р», основанная на причинно-следственные связях трех элементов: вовлечение населения в местное самоуправление (public engagement), общественные работы (public works) и открытую (популярную) отчетность (popular reporting), которые влияют на результат деятельности органов МСУ.

В предлагаемой системе стратегического управления МО

реализуются функции менеджмента (планирование, организация, мотивация и контроль);

конструируются организационные переменные (стратегия, структура, процессы, человеческие ресурсы);

выделяются подсистемы управления (операционная, капитальная, государственная и стратегическая);

в которых разрабатываются соответствующие стратегии (как конкретные шаги по достижению цели);

с помощью механизмов (организационного—«как разработать стратегию?», и финансового—«где взять ресурсы?») и адаптированных к особенностям МО инструментов (программно-целевого управления, сценарной методологии, проектного менеджмента, оценки эффективности инвестиций);

а результат деятельности органов МСУ измеряется системой (взаимосвязанных) показателей, которая включает социальный

эффект как влияние на качество жизни, предпринимательскую активность как желание и способность предпринимателей создавать, поддерживать рабочие места и самозанятость, и налоговую мощность как реальную способность платить налоги в местный бюджет.

Используя такую систему субъект управления (менеджер) может управлять муниципальным образованием, перемещая его в новое состояние, определяемое стратегически с учетом всех заинтересованных сторон и основанном на доверии и силе самоорганизации.

Публикация подготовлена в рамках поддержанного РГНФ научного проекта № 15-02-00025.

Литература

Министерство финансов РФ (<http://minfin.ru/ru/statistics/index.php>)

Федеральная служба государственной статистики РФ (<http://www.gks.ru/>)

ГЕОИНФОРМАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ В РАЗВИТИИ ГОРОДОВ БУДУЩЕГО

GIS IN THE DEVELOPING CITIES OF THE FUTURE



Митькина Ольга Вячеславовна
заместитель директора ЦПК «Урбанистика»,
ФГБОУ ВПО «Московский архитектурный институт
(Государственная академия)» (МАРХИ)
urbanprogramm@gmail.com

Аннотации: какими будут города будущего, зависит во многом от внедрения инновационных IT-технологий в управлении городами сегодня. Геоинформационные системы, основанные на точной и достоверной информации, являются основой для создания информационных моделей высокопроизводительной и интеллектуальной городской инфраструктуры. ГИС повышают управляемость городских систем и являются драйвером устойчивого развития городов.

Ключевые слова: ГИС, интеллектуальная инфраструктура, устойчивое развитие.

Abstract: what will be the city of the future, depends largely on the introduction of modern IT technologies in the management of cities today. Geographic information systems, based on accurate and reliable information, are the basis for creating information models high-performance and intelligent city infrastructure. GIS improve the controllability of urban systems and as a driver of sustainable urban development.

Keywords: GIS, intelligent infrastructure, sustainable development.

Какими будут города будущего, зависит во многом от внедрения инновационных IT-технологий в управлении городами сегодня. В настоящее время города развиваются не только как исторические, экономические, культурные, транспортные, финансовые центры, но и как сложные информационные системы. Город, как объект управления, усложняется в своем развитии а, следовательно, усложняются и процессы управления. Чтобы обеспечивать качественное устойчивое управление городом, нужно знать о нем как можно больше и точнее. Сбор качественной, достоверной информации и построение информационных моделей в реализации комплексных проектов важен для создания высокопроизводительной и устойчивой интеллектуальной инфраструктуры.

Поэтому информационное моделирование играет важную практическую роль для поддержки всех видов городской инфраструктуры: дорог, мостов, зданий и сооружений, систем водоснабжения и водоотведения, телекоммуникационных систем, в том числе в развитии так называемых «умных городов».

Создание и внедрение трехмерных моделей для решения задач в управлении и развитии инфраструктуры является драйвером развития городов и выводит их в лидеры. В результате анализа внедрения ГИС были сделаны следующие выводы: трехмерное информационное моделирование является стратегически важным, обеспечивает высокую окупаемость инвестиций; необходимо совместное использование двух и трехмерных информационных систем для разных целей сбора, обработки информации и создания информационных моделей; полная трехмерная информационная система надземной и подземной инфраструктуры - важные факторы устойчивого развития.

Рассмотрим некоторые практические примеры разработки и применения интеллектуальных трехмерных информационных моделей в целях эффективного комплексного управления крупными инфраструктурными проектами с поддержкой всего жизненного цикла, включая планирование, проектирование, конструирование, строительство и эксплуатацию.

Одним из ярких примеров является столица Финляндии Хельсинки с населением 1,3 млн. человек. Первая трехмерная модель

была реализована в 1987 году и в настоящее время она развивается и содержит информацию, в том числе и пространственную, по примерно 45 тыс. зданиям в масштабе 1:500 и используется различными городскими структурами.

Впервые для построения данной модели была применена технология лазерного сканирования подземной инфраструктуры, воздушная лидарная съемка для объектов наземной инфраструктуры. Данные широко используются в сфере строительства, землепользования, моделирования дорожного движения, распространения негативных факторов, в целях гражданской обороны, например, для построения карты береговых укреплений Хельсинки.

Трехмерное геоинформационное моделирование имеет важное значение для территориального планирования, в том числе для городского ландшафта. Реалистичность и точность моделей необходима для эффективной работы архитекторов, планировщиков, как подрядчиков, так и муниципалитета и инвесторов, как заказчиков. Например, резервирование муниципалитетом определенных участков для запланированной инфраструктуры, например ТПУ, ТЭЦ, ТЦ, автостоянок и проч.

В процессе городского планирования с помощью единого интерфейса платформы Bentley ProjectWise осуществляется координация и информационный обмен проектными группами на основе различных нормативных и других документов, хранящихся в базах данных Oracle. Таким образом, трехмерное моделирование города включает и инновационную технологическую систему управления данными на основе IT-технологий.

Еще одним примером внедрения системы является Муниципалитет Монреаля с населением примерно 1,6 млн человек. Специально созданное управление геоинформатики отвечает за предоставление геопространственных данных для разработчиков точной интеллектуальной трёхмерной модели города. Модель Монреаля содержит сотни тысяч зданий и сооружений, представленных с различной степенью точности. Подземная инфраструктура представлена двухмерной моделью.

В качестве трёхмерной платформы ГИС для подготовки данных и проверки качества применяется решение Bentley Map. Трёхмерная модель также эффективно при-

меняется для городского планирования, в том числе для сложных инфраструктурных проектов.

Развитие ГИС в российских регионах набирает обороты, но, к сожалению, не так быстро, как хотелось бы. Это связано не только со значительными инвестициями в создание данных систем, но и с «вялостью» чиновников на местах.

Созданная в Тюмени двухмерная геоинформационная система была признана лучшим IT-проектом 2015 года на конкурсе «Global CIO». Она дает возможность разрабатывать различные ГИС на основе концепции открытых данных.

На Геопортале Тюменской области открыт доступ к региональным пространственным данным, хранящимся в информационных системах исполнительных органов государственной власти Тюменской области. Информация оперативна и достоверна и разделена на следующие разделы: Общественный транспорт, Рыболовство, Охотопользование, Информатизация, Инфраструктура, Лесной комплекс, Экология, Строительство и транспорт, Недропользование, Инвестиции, ЖКХ, Доступная среда, Тарифы на коммунальные ресурсы.

Пользователи граждане, организации, органы власти, инвесторы, туристы и прочие заинтересованные в получении тематической информации о Тюмени и области.

Наиболее важным с точки зрения жителей территории является создание и развитие портала «Электронное ЖКХ Тюменской области», который в настоящее время работает в тестовом режиме. Целью создания такого информационного портала является повышение прозрачности и доступности услуг ЖКХ жителям региона. На портале систематизирована информация по каждому объекту недвижимости и управляющей компании. Например, по объекту недвижимости предоставляется следующая информация: адрес, количество корпусов, количество подъездов, тип дома, состояние дома, год постройки, дата сдачи в эксплуатацию, дата последнего капремонта, физический износ (%), кадастровый номер земельного участка, минимальная этажность /максимальная этажность, высота этажа, количество квартир, количество лифтов, количество проживающих, тип кровли, материал кровли, материал стен, управляющая организация, площадь государственной

собственности (кв.м.), наличие приватизированных квартир, дата приватизации первого жилого помещения, требовалось проведение капитального ремонта на дату приватизации первого жилого помещения, серия, тип проекта, общая площадь (кв.м.), площадь частной собственности (кв.м.), площадь муниципальной собственности (кв.м.), номер дома, общая площадь жилых и нежилых помещений (кв.м.), в т.ч. жилых всего (кв.м.), жилых, находящихся в собственности граждан (кв.м.), нежилых помещений, функционального назначения (кв.м.), площадь помещений общего пользования (кв.м.), уборочная площадь (кв.м.), количество подъездов, система отопления.

Также доступна информация по конструктивным элементам дома, которая ложится в основу расчета нормативных показателей по текущему и капитальному ремонту: указывается наименование групп конструктивных элементов: водоснабжение, отопление, канализация и водоотведение, тип фасада, лифтовые установки, сети коммунального освещения, тип кровли, элементы подвальных помещений и мест общего пользования с указанием конкретного наименования, года установки и последнего капитального ремонта, % износа, объемы и единицы измерения.

Также можно получить информацию о коммунальных тарифах в выбранном населенном пункте области.

Данная ГИС находится в процессе развития, и имеет стратегическое влияние на развитие данной территории во всех аспектах и является основой для создания трехмерной информационной системы в будущем.

В соответствии с ФЗ от 21 июля 2014 года № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» развивается Государственная информационная система ГИС ЖКХ. На портале ГИС ЖКХ создано информационная платформа для потребителей и поставщиков услуг, а также для органов федеральной, региональной и муниципальной власти. По состоянию на март 2016 года в системе зарегистрировано 526467 жилых домов и 22532 зарегистрированных организаций. Также на портале есть электронные сервисы по оплате услуг ЖКХ. Очень важным для жителей территорий является информация по реестрам программ в сфере ЖКХ, в том числе в области капитального ремонта. Также есть данные по реестрам

объектов жилого фонда, поставщиков информации, проверок, лицензий субъектов РФ, дисквалифицированных лиц.

Также на портале представлена аналитика: по состоянию жилого фонда, субсидиям и льготам по оплате ЖКУ, благоустройство и коммунальная инфраструктура, карта внедрения ГИС ЖКХ, качество питьевой воды.

Для граждан содержится информация по тарифам ЖКУ, индекс изменения тарифов, субсидии и льготы, состояние объектов инженерной и коммунальной инфраструктуры.

Бесспорно, разработка и внедрение двухмерной ГИС ЖКХ в регионах России - огромный шаг в обеспечении устойчивого развития территорий и повышении ответственности поставщиков и власти перед жителями - потребителями услуг.

Развитие IT-технологий в будущем позволит снизить стоимость и время создания и повысить качество трехмерных геоинформационных систем, объединяющих все необходимые актуальные данные о городе будущего, в целях его устойчивого развития, обеспечения экономического роста, накопления человеческого капитала, внедрения новых технологий и сохранения экологии.

Литература

Основы геоинформатики. Учебное пособие для вузов в 2х книгах / под ред. В. С. Тикунова. - М.: изд. центр «Академия», 2004. - 480 с.

Лаппо Г.М. География городов. М.:Владос, 1997

Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 209-ФЗ «О государственной информационной системе жилищно-коммунального хозяйства» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2014, № 30,)

Материалы Геопортала Тюментской области - <http://gis.72to.ru/portal/home/>

Материалы информационного портала Государственная информационная система жилищно-коммунального хозяйства ГИС ЖКХ - <http://dom.gosuslugi.ru/#/main>

Материалы геоинформационного портала ГИС-Ассоциации - <http://www.gisa.ru/>

Материалы информационного портала Bentley - Architecture and Engineering Software Solutions.

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ ДЕМОКРАТИИ В КРУПНЕЙШИХ ГОРОДАХ

TRENDS OF REPRESENTATIVE DEMOCRACY IN LARGE CITIES



Муסיнова Нина Николаевна
ФБГОУ ВО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации», доцент
кафедры «Государственное и муниципальное
управление», к.э.н., доцент
65651951@mail.ru

Аннотация: развитие полноправного института народовластия во многом определяется организацией гражданского представительства. Поскольку весьма существенное воздействие на протекание экономических, социальных и даже политических процессов в России оказывают крупнейшие города, анализ вопросов гражданского представительства в этих городах приобретает немаловажное значение. В настоящей статье предпринята попытка анализа гражданского представительства в публичных органах крупнейших городов с целью выявления общих тенденций его развития.

Ключевые слова: представительная демократия, законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган местного самоуправления, крупнейший город, численность депутатов.

Abstract: the development of a full democracy institute is largely determined by the organization of civil representation. As a very significant impact on the course of economic, social and even political processes in Russia have the largest cities, the analysis of the issues of civil representation in these cities becomes of great importance. This article attempts to analyze the civil representation in public bodies of the largest cities in order to identify the general tendencies of its development.

Keywords: representative democracy, legislative (representative) body of state power, the representative body of local self-government, the largest city, the number of deputies.

Одна из важнейших особенностей современной жизни нашей планеты—стремительный рост числа городов и городских жителей. Половина населения земного шара живет в городах. Россия—страна преимущественно городская: три четверти ее населения живут в городах и поселках городского типа.

По укрупненной классификации городских поселений по численности населения, чаще всего употребляемой в российской практике, города с численностью более 1 млн. чел. относятся к крупнейшим городам. Это понятие мы и будем использовать в дальнейшем.

По данным Федеральной службы государственной статистики в России в 2008 году насчитывалось 11 городов с населением больше 1 млн. чел. К 2014 году в эту группу городов вошли еще четыре города (Красноярск, Пермь, Волгоград, Воронеж).

По показателю численности населения, проживающего в городах, лидируют Москва и Санкт-Петербург. Эти города имеют статус субъектов РФ—городов федерального значения. В них в отличие от других крупнейших городов РФ формируются не только органы местного самоуправления, но и региональные органы государственной власти: законодательный (представительный) орган, высший исполнительный орган, иные органы государственной власти.

Статья 4 п. 3. Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ [1] устанавливает в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на его территории, нижний и верхний пределы числа депутатов законодательного органа государственной власти субъекта РФ. В таблице 1 приведены показатели гражданского представительства депутатов* законодательных (представительных) органов государственной власти городов Москвы и Санкт-Петербурга

Таблица 1
Динамика показателей гражданского представительства депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти городов Москвы и Санкт-Петербурга в 2010–2015 гг.

Города	Численность депутатов законодательного (представит.) органа власти (чел.)	фактическая		Численность населения (тыс. чел.)		Гражданское представительство депутата (чел./чел.)	
		2010	2015	по годам		2010	2015
	законодательно установленная	2010	2015	2010	2015	2010	2015
Москва	не менее 45 и не более 110	35	45	11504	12325	328685	273897
Санкт-Петербург		50	50	4880	5222	97600	104447

*показатель, заменяющий (с допустимой погрешностью) показатель политического представительства (количество избирателей, приходящихся на одного депутата)

Представленные в таблице данные показывают, что в городах Москве и Санкт-Петербурге фактическая численность депутатов представительных органов находится на нижней границе, установленной законодательством. При этом показатель гражданского представительства депутата (количество жителей на одного депутата) Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в 2015 году вырос по сравнению с 2010 годом на 6847 чел/чел. по причине роста численности населения города. В Москве этот показатель за тот же период снизился на 54788 чел/чел. за счет увеличения численности депутатов Московской городской Думы (нового созыва). Если в 2010 году он превышал аналогичный показатель Законодательного Собрания Санкт-Петербурга более чем в 3,3 раза, то в 2015 году—лишь в 2,6 раза.

Для сравнения рассмотрим динамику аналогичных показателей по Москве и Санкт-Петербургу в советский период. В социалистическом государстве на нижних уровнях управления, в том числе в городах, образовывались местные органы государственной власти. Крупные города могли быть областного (краевого, республиканского) подчинения. Москва и Санкт-Петербург являлись городами республиканского подчинения. К 1940 г. в СССР насчитывалось свыше 50 тысяч местных советов. В городские советы избиралось до 200 депутатов [3].

Сравнив показатели динамики численности депутатов Моссовета и Ленсовета, представленные в таблице 2, следует отметить, что в обоих городах за рассматриваемый период выросла не только численность населения, но и увеличился показатель представительства депутата. В Москве этот показатель вырос в 3,7 раза, а в Санкт-Петербурге более чем в 2,5 раза. Показатель представительства депутата на 01.01.2015 г. по сравнению с концом 1980-х гг. в городе Москве вырос почти в 25 раз, а в Санкт-Петербурге почти в 8 раз. Приведенные цифры свидетельствуют о нисходящей динамике представительной демократии в российских городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге.

Таблица 2.
Гражданское представительство депутатов представительного органа Москвы и Санкт-Петербурга в 1940-е гг. и конце 1980-х гг.

Показатели	Москва		Санкт-Петербург *[4]	
	Годы			
	1940-е	конец 1980-х	1940-е	конец 1980-х
Численность депутатов, чел.	1402	800	615	378
Численность населения, чел.	4 131 633	8 769 117	3 191 304	5 023 506
Гражданское представительство депутата, чел./чел.	2947	10961	5189	13290

*в СССР нынешний Санкт-Петербург имел название Ленинград.

Таким образом, целесообразно говорить о необходимости увеличения количества депутатов в Московской городской Думе до 110 депутатов (верхней границы нормы, установленной Федеральным законом). Законодательному Собранию Санкт-Петербурга также целесообразно подумать об увеличении численности депутатов. Срок полномочий этих органов 5 лет. В соответствии с федеральным законом решения, связанные с организационными изменениями в законодательном органе, принимаются этим органом и вступают в силу с началом работы депутатов следующего созыва. Следует заметить, что численность депутатов Мосгордумы предыдущего созыва составляла 35. Все депутаты работали на постоянной основе. В действующей Мосгордуме из 45 депутатов на постоянной основе осуществляют свою деятельность только председатель, его заместители и руководители постоянных комиссий. Следовательно, рост численности депутатов представительного органа не имеет прямо пропорциональной зависимости с повышением расходов на содержание представительного органа. Вместе с тем снижение показателя гражданского представительства депутата, позволяет народным избранникам более оперативно реагировать на обращения избирателей, а также своевременно, эффективно и качественно решать возникающие проблемы.

А теперь определим показатели гражданского представительства депутатов представительных органов крупнейших городов со статусом «городской округ». Заметим, что два города—Челябинск и Самара недавно получили статус городских округов с внутригородским делением и переходят на двухуровневую модель местного самоуправления, поэтому проводить такой анализ, на наш взгляд, преждевременно. Численность депутатов представительного органа городского округа определяется уставом муниципального образования в соответствии с п. 6 ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ [2] и при численности населения свыше 500000 человек не может быть менее 35 человек.

Сравнив фактические данные количества депутатов на 01.01.2015 г., приведенные в таблице 3, с нормативным количеством депутатов, установленным Федеральным законом для городских округов, следует заключить, что все они соответствуют установленной норме. В 2010 г. уставами пяти городов (Екатеринбург, Красноярск, Пермь, Ростов-на-Дону, Уфа) был установлен нижний предел численности депутатов (35 чел.). За период 2010–2015 во всех городах этой группы численность населения выросла (разброс составляет от 17,2 до 133,6 тыс. чел.). Вместе с тем численность муниципальных депутатов в трех городах (Нижний Новгород, Казань и Волгоград) не изменилась, в восьми увеличилась.

Анализ расчетных данных таблицы 3 позволяет отметить, что в 2015 г. показатель гра-

жданского представительства депутата городских округов варьируется в пределах от 24113 чел./чел. (Казань) до 40594 чел./чел. на 1 депутата (Екатеринбург). При этом 2010 году по этому показателю верхнее положение также занимал Екатеринбург, а нижнее — Волгоград, численность представительного органа которого уступала только Казани, занимающей четвертую позицию в рейтинге численности населения. Наиболее значительно показатель гражданского представительства вырос в Воронеже (+ 2257) за счет роста численности населения (+ 133,6 тыс. чел.).

Таблица 3.

Динамика гражданского представительства депутата представительного органа крупнейших городов со статусом городского округа в 2010–2015 гг.

Наименование городского округа	Численность населения по годам (тыс. чел.)			Численность депутатов по годам		Гражданское представительство депутата по годам (чел./чел.)		
	2010	2015	Рез-т	2010	2015	2010	2015	Результат
Новосибирск	1 474,0	1 567,1	+ 93,1	40	50	36850	31342	– 5 508
Екатеринбург	1 343,8	1 461,4	+ 117,6	35	36	38394	40594	+ 2200
Нижний Новгород	1 250,6	1 267,8	+ 17,2	42	42	29776	30394	+ 618
Казань	1 136,6	1 205,6	+ 69,0	50	50	22732	24113	+ 1 381
Омск	1 154,0	1 173,8	+ 19,8	39	40	29590	29346	– 244
Ростов-на-Дону	1 089,0	1 109,8	+ 20,8	35	40	31114	27870	– 3244
Уфа	1 062,0	1 115,9	+ 53,9	35	36	30343	30997	+ 654
Красноярск	973,8	1 053,2	+ 79,4	35	36	27823	29256	+ 1 433
Пермь	991,0	1 036,4	+ 45,4	35	36	28314	28791	+ 477
Волгоград	979,6	1 017,4	+ 37,8	48	48	20408	21196	+ 788
Воронеж	890,0	1 023,6	+ 133,6	34	36	26176	28433	+ 2257

Таким образом, прослеживается следующая тенденция развития представительной демократии:

- в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге: в ретроспективном плане показатель гражданского представительства депутата законодательного (представительного) органа неуклонно растет и особенно в Москве;
- в крупнейших городах со статусом городской округ эта тенденция не так явно выражена, но она имеет место быть.

Выявленные тенденции снижения представительной демократии, безусловно, необходимо преодолеть. В государстве, провозгласившем себя демократическим, по-другому не должно быть. Возможно, в вышеназванных федеральных законах следует регламентировать не количество депутатов в законодательных (представительных) органах субъектов РФ и представительных органах местного самоуправления по типам муниципальных образований, а устанавливать нормы представительства. Не случайно эти органы называются представительными.

Список использованных источников и литературы

1. Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // СПС КонсультантПлюс;
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2015) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2016) // СПС КонсультантПлюс;
3. Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы./ Зотов В. Б., Асеев А. Д., Иванов П. Г., Кузьмичева Н. И., Мусинова Н. Н., Савенок С. Д./ 2-е изд. испр. и дополн. / под ред. В. Б. Зотова — М., 2010
4. Краткая история Ленсовета [Электронный ресурс] // URL: <http://www.4cs.ru/users/files/fortexts/10547.pdf> (дата обращения 02.02.16, режим доступа — свободный).
5. Численность населения регионов России 2016. Крупные регионы России и федеральные округа по населению [Электронный ресурс] // URL: http://www.statdata.ru/largest_regions_russia (дата обращения 02.02.16, режим доступа — свободный).

ТЕНДЕНЦИЯ ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: РОССИЙСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

THE TREND OF CENTRALIZATION OF LOCAL GOVERNMENT: RUSSIAN AND FOREIGN EXPERIENCE



Некрасов Сергей Иванович
Профессор кафедры конституционного
и международного права
ФГБОУ ВО «Государственный университет
управления»,
член Совета по местному самоуправлению при
Председателе Государственной Думы
Федерального Собрания Российской Федерации
s-nekrasov@yandex.ru

Аннотация: очевидной тенденцией последних десятилетий в правовом регулировании местного самоуправления стала централизация. Указанная тенденция проявляется как в России (на федеральном и региональном уровнях), так и в зарубежных государствах, однако проявляется по-разному. В статье подчеркивается целесообразность активной реализации в Российской Федерации концепции сочетания местного самоуправления и местного государственного управления, однако на началах соразмерности и пропорциональности.

Ключевые слова: публичная власть, местное самоуправление, местное государственное управление, централизация, децентрализация.

Abstract: a clear trend of recent decades in the legal regulation of local self-government was centralisation. This trend is manifested both in Russia (at the federal and regional levels) and in foreign states, but is manifested in different ways. The article emphasizes the need of the active realization in Russian Federation of the concept of combining local self-government and local state administration, however, on the basis of proportionality.

Key words: public authority, local government, local state administration, centralization, decentralization.

Формулировка темы конференции создает платформу для научной дискуссии, заставляет в очередной раз обратиться к социально-правовой природе местного самоуправления. Буквальное толкование положения ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления и невключенности органов местного самоуправления в систему органов государственной власти дает основание заключить, что местное самоуправление является исключительно общественным институтом, обособленным от государства (соответственно и обсуждать можно лишь его роль в развитии гражданского общества, но не государства). Однако и российская, и зарубежная политико-правовая практика свидетельствуют о недопустимости, порочности подобного поверхностного подхода. Во-первых, отмеченное положение Конституции РФ нельзя трактовать в отрыве от иных конституционных положений, в частности, ч. 2 ст. 132, в соответствии с которой органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями. Во-вторых, в любом государстве на основе кратких конституционных положений сформирован самостоятельный объемный пласт специального законодательства о местном самоуправлении (об организации местной публичной власти). Не является исключением и Российская Федерация. В Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] (в отличие от предыдущего одноименного закона 1995 г.) местное самоуправление однозначно определено в качестве одной из форм осуществления народом своей власти (п. 2 ст. 1). Таким образом, подтверждается доктринальный вывод о дуалистической природе местного самоуправления: с одной стороны, местное самоуправление—это способ самоорганизации населения, возможность самостоятельно, без участия и вмешательства государства решать определенные вопросы местного значения; с другой стороны—в отличие от других видов самоуправления (производственного, студенческого, академического, корпоративного и т.д.) местное (территориальное) самоуправления—это одна из форм осуществления публичной власти в государстве (следовательно, органы местной публичной власти не только обладают возможностью переносить свою

волю на подвластных, подчинять себе их волю (т.е. властвовать в собственном смысле слова), но они не могут функционировать изолированно от иных звеньев единого государственно-властного организма, неизбежно испытывают воздействие со стороны органов государственной власти федерального и регионального уровня. Общеизвестно, что местное самоуправление (наряду с разделением власти) является обязательным признаком демократического характера организации публичной власти в государственно-организованном обществе.

Отмеченный дуализм природы местного самоуправления неизбежно порождает и дуализм в системе правового регулирования применительно к местному самоуправлению—местное самоуправление является не только субъектом, но и объектом правового регулирования. Праворегулирующая функция местного самоуправления может осуществляться как населением непосредственно, так и (преимущественно) органами местного самоуправления; объекты же правового регулирования в этом сегменте проистекают из разнообразных вопросов местного значения—население, организации, земельные участки, предприятия ЖКХ, транспорт, дорожная сеть, библиотеки и т.п. С другой стороны, наличие в Основном законе Российской Федерации положений о местном самоуправлении однозначно свидетельствует о включенности этого института в сферу федерального правового регулирования, а п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относящий установление общих принципов организации системы местного самоуправления к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, создает основу для регионального регулирования вопросов местного самоуправления. Кроме того, и акты местного самоуправления могут регулировать не только вопросы землепользования, ЖКХ, благоустройства территорий и т.п., но и вопросы организации местного самоуправления—систему и статус органов местного самоуправления, порядок их формирования, полномочия и т.д. Таким образом, местное самоуправление не является неким институтом, абсолютно автономным и независимым от других институтов государства и общества (ст. 12 Конституции РФ говорит о самостоятельности местного самоуправления лишь в пределах своих полномочий, которые устанавлива-

ются все-таки не местным самоуправлением, а государством), его деятельность по осуществлению правового регулирования определенных вопросов местного значения регламентирована правилами, установленными государством (да и сами вопросы местного значения носят не только казало бы объективный характер, они закреплены на законодательном уровне). Местное самоуправление (его органы) могут быть и правонарушителями, и принципы правовой государственности, законности предполагают применять определенные меры государственного принуждения по отношению к нарушителям (П.А. Астафичев справедливо обращает внимание на необходимость удержания местного самоуправления от возможной иллюзии коллективной непогрешимости в случаях нарушения предписаний законодательства — «муниципальные образования не предоставлены сами себе, их самостоятельность вовсе не означает, что им дозволено делать все, что заблагорассудится») [4].

Говоря о системе правового регулирования местного самоуправления в Российской Федерации (которая является очень развитой, многоуровневой, включает международно-правовые акты, акты федерального, регионального и муниципального уровней), нельзя не обозначить очевидно проявившуюся (с середины нулевых годов первого десятилетия XXI в.) тенденцию централизации этого правового регулирования. Прежде всего, основополагающий (с точки зрения объема правовых норм) в данном вопросе Федеральный закон № 131-ФЗ, пришедший на смену одноименному Федеральному закону 1995 г., стал более детальным и жестким. Кроме того, он является одним из самых изменяемых федеральных законов — ежегодно в него вносятся изменения и дополнения, многие из которых последовательно ограничивают самостоятельность местного самоуправления. Если до недавнего времени во всех без исключения субъектах РФ были приняты базовые законы о местном самоуправлении, то сегодня некоторые регионы отменили их (в том числе, например, Московская область) «за ненужностью» и ограничиваются принятием региональных законов «...об обеспечении реализации положений Федерального закона...». Тем не менее, в каждом субъекте РФ непременно есть собственные законы и иные правовые акты, регламентирующие

отдельные вопросы местного самоуправления — о муниципальных выборах и местном референдуме, о статусе муниципальных депутатов и должностных лиц местного самоуправления, о регистрации муниципальных правовых актов и др.

В то же время, отмеченная тенденция централизации правового регулирования (следствием которой является ограничение полномочий местного самоуправления) проявляется и на региональном уровне. Яркий пример здесь являет Московская область. В данном субъекте РФ на уровне областных законов императивно урегулированы такие вопросы (которые, казалось бы, по определению, должны решаться местным самоуправлением самостоятельно), как: наименование и срок полномочий органов местного самоуправления (например, представительные органы всех муниципальных образований могут именоваться исключительно советами), порядок их формирования (применительно к различным типам муниципальных образований), порядок назначения и проведения опроса граждан в муниципальных образованиях, статус отдельных (практически всех) муниципальных образований — муниципальных районов, городских округов, городских и сельских поселений, особенности организации местного самоуправления в отдельных муниципальных образованиях (в Шаховском, Егорьевском, Мытищинском, Каширском, Озёрском муниципальных районах, в городском округе Власиха и др.); в 2014 г. областным законом перераспределены полномочия между органами местного самоуправления муниципальных образований (всех типов имеющих в области) и органами государственной власти Московской области сроком на 5 лет, в результате чего значительная часть вопросов местного значения оказалась в ведении региональной государственной власти (справедливости ради, необходимо отметить, что одновременно муниципальные образования наделены рядом государственных полномочий областных органов государственной власти) [2, 3]. Если до законодательного закрепления в 2014 г. «конкурсной» схемы наделения полномочиями глав муниципальных образований почти половина (48,9%) указанных должностных лиц местного самоуправления избирались посредством прямых выборов и лишь 6,6% — представительным органом муниципального обра-

зования по представлению конкурсной комиссии, то с 2015 г. картина стала меняться (в Самарской области, например, не осталось ни одного главы муниципального образования (уровня района, города), избираемого непосредственно населением).

Казалось бы, обозначенная тенденция лишь свидетельствует о реализации принципа единства публичной власти, об объективном сращивании местных дел с общегосударственными (что объективно превращает местную власть в разновидность исполнительной деятельности в рамках общей государственной политики, а муниципальные органы — в своеобразных агентов государства на местах). Проявляется эта тенденция и в зарубежных государствах, хотя и по-разному, с точки зрения «сальдо», баланса властных полномочий. Например, в ФРГ местные власти реализуют от 70 до 80% всех законодательных норм, принимаемых на федеральном и земельном уровнях. А в Швейцарии (государстве, обычно рассматриваемом в качестве иллюстрации максимально широкой децентрализации власти — С.Н.) местная автономия все больше ограничивается («оперативной автономией»), в рамках которой стратегическая ответственность постепенно перемещается к вышестоящим уровням власти, и кантональные власти уже «диктуют муниципалитетам, что им следует делать, а муниципалитеты решают, как они это будут делать».¹ Нельзя не видеть, что централизация неизбежно приводит к ограничению возможностей местного самоуправления, и здесь крайне важно чувство меры федерального и регионального законодателя (что, к сожалению, далеко не всегда имеет место в современной России).

Мы остаемся сторонниками идеи активного внедрения в Российской Федерации (после соответствующей добротной разработки) концепции сочетания местного самоуправления и местного государственного управления, ограничив местное самоуправление лишь поселенческим уровнем (причем небольших сельских поселений). Такая концепция не потребует изменения Конституции РФ, необходимо будет изменение законодательства о местном самоуправлении. Успешный опыт такого сочетания имеется в истории России

(монархического и советского периодов), а также в современной России (в частности, в г. Москве²). Но реализация предлагаемой концепции должна осуществляться непременно в рамках принципов разумности, научной обоснованности, соразмерности и пропорциональности в определении конфигурации российской модели публичной власти.

Литература

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»
Закон Московской области от 24.07.2014 № 106/2014-03 «О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области»
Закон Московской области от 24.07.2014 № 107/2014-03 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Московской области отдельными государственными полномочиями Московской области».

Астафичев П. А. Муниципальное право России. Учебное пособие. М., 2010. С. 12.

¹ См.: Черкасов А.И. Местное управление в конституционном механизме стран современного мира. М., 2014. С. 3.

² Подробнее см.: Некрасов С. И. Специфика территориальной организации публичной власти в городе Москве / Научно-практическая конференция «Московское законодательство — первые 20 лет». Москва, 28 февраля 2014 г. Итоговые материалы // Ведомости Московской городской Думы, 2014, № 2 (Специальный выпуск).

РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД АСТРАХАНЬ» В СОВРЕМЕННЫХ УСЛОВИЯХ

DEVELOPMENT OF ASTRAKHAN MUNICIPALITY IN MODERN CONDITIONS.



Полумордвинов Олег Анатольевич
Глава администрации муниципального
образования «Город Астрахань»
munic@30gorod.ru

Аннотация: в статье рассматривается социально-экономическое развитие муниципального образования «Город Астрахань» за последние годы, а так же вопросы реализации проектов муниципальным образованием.

Ключевые слова: город, муниципальная власть, развитие.

Abstract: the article highlights social-economic development of the Astrakhan municipality in recent years and questions of projects realization by municipal territorial unit.

Keywords: city, municipal authorities, development

В марте 2015 года создана комиссия по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности МО «Город Астрахань».

К 70-летию Победы в Великой Отечественной войне проведены широкомасштабные мероприятия по благоустройству города (восстановление скверов, установка новых мемориалов в память о ВОВ).

Полностью ликвидирована очередь в детские сады для детей от 3 до 7 лет.

Дана высокая оценка об опыте МО «Город Астрахань» в части организации деятельности по энергосбережению.

На протяжении ряда лет наблюдается рост поступления доходов в консолидированный бюджет города Астрахани. В 2015 году в консолидированный бюджет города Астрахани мобилизовано всех налогов, сборов и пошлин на общую сумму 48974,3 млн. рублей.

В федеральный бюджет поступило налогов, сборов и обязательных платежей общую сумму 32637,4 млн.рублей или 66,6% от общего объема доходов.

В областной бюджет поступило 12370,7 млн. рублей или 25,3% от общего объема доходов.

В городской бюджет мобилизовано налоговых и неналоговых доходов на общую сумму 3966,2 млн. рублей или 8,1% от общего объема доходов.

В 2016 году прогнозируется поступление доходов в федеральный и городской бюджет на уровне 2015 года:

— в федеральный бюджет — 32548,4 млн. рублей или 60,9% от общего объема доходов;

— городской бюджет — 4093,2 млн. рублей или 7,7% от общего объема доходов.

И увеличение поступлений в областной бюджет на 4418,7 млн.рублей (прогноз поступлений в областной бюджет на 2016 год — 16789,4 млн.рублей или 31,4% от общего объема доходов).

Снижение доли городского и федерального бюджета в общей структуре доходов связано с увеличением доли областного бюджета, за счет планируемого роста доходов по таким налогам как налог на прибыль организаций (на 3099 млн. руб.), налога на имущество организаций (на 982 млн. руб.) и налога на доходы физических лиц (на 52 млн. руб.).

Наибольшая доля в структуре консолидированного бюджета города принадлежит

поступлениям в федеральный бюджет, доля городского бюджета в общем поступлении доходов снижается (2015 год 8,1%, 2016 год 7,7%).

Бюджет города Астрахани на 2015 год утвержден по основным параметрам:

— доходы — 8317,7 млн. руб.,

— расходы- 8751,8 млн. руб.

с дефицитом бюджетных средств — в сумме 187 млн. руб. или 6,2%.

На 2016 год параметры бюджета:

— доходы — 7346,2 млн. руб.,

— расходы- 7411,5 млн. руб.

с дефицитом бюджетных средств — в сумме 65 млн. руб. или 2,1%.

Администрация города стремится к снижению дефицита бюджета. Доходы 2016 года снижены по сравнению с 2015 годом в связи с тем, что уменьшены субвенции и субсидии из бюджета субъекта РФ на образовательный процесс в объеме 698 млн.руб., развитие дорожного хозяйства в объеме 170 млн. руб.

Доходы бюджета формируются за счет налоговых и неналоговых доходов, и за счет безвозмездных поступлений. Безвозмездные поступления бюджета муниципального образования «Город Астрахань» формируются за счет федеральных и областных средств, передаваемых из областного бюджета в виде:

дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности;

субсидий (межбюджетных субсидий);

субвенций на выполнение государственных полномочий;

прочих межбюджетных трансфертов.

В 2015 году доля безвозмездных поступлений составляла 51,9% (4315,1 млн.руб.), а доля налоговых и неналоговых доходов — 48,1% (4002,6 млн.руб.) от общего объема доходов местного бюджета города Астрахани (8317,7 млн.руб.)

Налоговые и неналоговые доходы в 2016 году предусмотрены в объеме 4093,2 млн. рублей и составляют 55,7% от общего объема доходов. Объем безвозмездных поступлений местному бюджету в 2016 году определен в размере 3253,0 млн. рублей, что составляет 44,3% от общего объема доходов местного бюджета города Астрахани (7346,2 млн.руб.).

Важнейшей проблемой в период кризиса является не только объем финансовых средств в казне города, но и обеспечение прозрачности и эффективности их ис-

пользования. Инструментом, обеспечивающим этот принцип в муниципальном образовании «Город Астрахань» стал переход с 2016 года к формированию бюджета на основе муниципальных программ (программный бюджет), который предъявляет требования к концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития города и оптимизации бюджетных расходов за счет выявления и сокращения неэффективных затрат.

В условиях кризиса муниципальные программы стали ключевым механизмом, с помощью которого увязаны стратегическое и бюджетное планирование.

В текущем году в рамках 14 муниципальных программ будет реализован комплекс планируемых мероприятий, обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решения задач социально-экономического развития нашего города.

Основными бюджетообразующими налогами и сборами городского бюджета являются налог на доходы физических лиц; налог, взимаемый по упрощенной системе налогообложения; единый налог на вмененный доход; земельный налог; арендная плата за землю.

Эти платежи имеют наибольший удельный вес в доходах городского бюджета:

- налог на доходы физических лиц 51%;
- налог по упрощенной системе налогообложения 11%;
- аренда земли и муниципального имущества 10%;
- земельный налог 7%;
- единый налог на вмененный доход 7%;
- доходы от продажи имущества и земельных участков 4%;
- налог на имущество физических лиц 2%;
- акцизы 1%.

Муниципальный долг по состоянию на 01.01.2013 года составил 2515 млн. рублей, на 01.01.2014 г.—2635 млн. рублей.

Начиная с 2015 года администрация города сдерживает стоимость заемных средств за счет проведения аукционов и расширения круга кредиторов.

По состоянию на 01.01.2016 г. муниципальный долг составил 2268 млн. рублей.

106 муниципальных организаций, оказывают услуги дошкольного образования, охватывая 25869 воспитанников.

В 2015 году в рамках реализации мероприятий программы модернизации региональных систем дошкольного образования

(МРСДО) на территории муниципального образования «Город Астрахань»:

— введено в эксплуатацию здание обособленного подразделения МБОУ г. Астрахани «СОШ № 11 имени Гейдара Алиева «Детский сад «Дружба»;

— открыты после капитального ремонта МБДОУ г. Астрахани № 19, МБДОУ г. Астрахани № 80, МБДОУ г. Астрахани № 84;

— открыты дополнительные группы для детей в возрасте от 3-х до 4-х лет в 15 образовательных учреждениях города.

За счёт внутренних резервов создано более 300 дополнительных мест в уже функционирующих группах муниципальных образовательных учреждений.

Таким образом, в 2015 году в ходе реализации комплекса мероприятий создано 1971 место для детей дошкольного возраста.

На данные мероприятия были направлены субсидии федерального бюджета в объеме 84,7млн.руб., бюджета МО «Город Астрахань» — 42,3 млн.рублей.

В рамках исполнения полномочий органов местного самоуправления, закрепленных Градостроительным кодексом РФ, в соответствии со Стратегией развития города Астрахани до 2021 года, Генеральным планом развития города до 2025 года и Правилами землепользования и застройки города Астрахани реализуется ВЦП «Реализация Генерального плана развития города Астрахани», утвержденная постановлением администрации муниципального образования «Город Астрахань» от 12.10.2015 № 6820. Проводится реализация Генерального плана.

Стратегическая задача Генерального плана — обеспечение устойчивого развития городского округа, как на ближайшие годы, так и в долгосрочной перспективе. Генеральный план является документом, который затрагивает не только вопросы территориального и функционального зонирования, но и другие аспекты, определяющие качество городской среды: транспортную доступность, уровень воздействия вредных выбросов на здоровье населения, привлекательность и узнаваемость города, надежность всех инженерных инфраструктур.

За период 2008–2012гг за счет средств местного бюджета и внебюджетных источников была разработана градостроительная документация на площадь 250 га или 1,2% от общей площади территории города, а за 2013–2015 гг — 1722 га, составляю-

щую соответственно 8,3%, всего — 9,5%.

В настоящее время в центральных районах города практически отсутствуют земельные участки, свободные от прав третьих лиц, что является серьезным препятствием для развития городских территорий.

Развитие застроенных территорий города на основании договора о развитии застроенной территории, согласно Градостроительному Кодексу РФ, является одной из наиболее оптимальных для города возможностей комплексно решить вопросы ликвидации ветхого и аварийного жилищного фонда города, обеспечения территории города объектами социального назначения и инженерной инфраструктуры, а также реализации Генерального плана развития города Астрахани до 2025 г., так как в обязательном порядке лица, заключившего с органом местного самоуправления такой договор по результатам аукциона, входят:

- подготовка проекта планировки, включая проект межевания, застроенной территории (для утверждения в установленном порядке органом местного самоуправления);

- освобождение в установленном порядке от прав третьих лиц земельных участков, подлежащих застройке;

- проектирование и строительство (реконструкция) объектов, в том числе инженерной, социальной и коммунально-бытовой инфраструктур, предназначенных для обеспечения застроенной территории в соответствии с утвержденным проектом планировки.

Общее количество и общая площадь застроенных территорий, в отношении которых заключены договоры о развитии, за период с 2013 г. по 2015 г. составляет 16 договоров и 23,93 Га соответственно, в том числе в 2015 году — 11 договоров, площадью 9,98 га, на сумму 112,76 млн.руб.

В 2015 году принято 19 решений о развитии застроенных территорий общей площадью 24,49 га, проведено 15 аукционов на право заключения договоров о развитии застроенных территорий общей площадью 17,57 га, в результате которых заключено 11 договоров о развитии застроенной территории: общей площадью 9,98 га, на сумму 112,76 млн.руб.

Организациями- застройщиками была начата реализация договоров о развитии территорий, например — территория в границах ул. Ак. Королева, Чугунова, Нечаева,

Марфинская в Кировском районе, отселено 250 семей, планируемый ввод жилья — 1586 квартир, детский сад на 115 мест.

В 2016 году планируется дальнейшая реализация договоров о развитии застроенных территорий, в том числе:

- по ул. Бехтерева,

- территория части кварталов, ограниченных ул.Бэра — Ахшарумова в Советском районе г. Астрахани.

В рамках программы «Капитальное строительство и реконструкция объектов собственности муниципального образования «Город Астрахань» за период 2014–2015 годов осуществлен снос 135 аварийных домов, расположенных на территории города общей площадью 30,7 тыс. кв.м. В 2016 году планируется снести 90 аварийных жилых домов.

Обеспечение проектно-планировочной документацией всей территории города Астрахани позволит по мере реализации мероприятия упростить и упорядочить процедуру формирования и предоставления земельных участков на территории города, что повысит экономическую привлекательность для потенциальных инвесторов в области строительства.

Также наличие проектов планировки на объекты муниципальной нужды необходимо для реализации мероприятий по обеспечению земельных участков коммунальной инфраструктурой, предоставления земельных участков льготным категориям граждан в целях индивидуального жилищного строительства и т.п.

В 2016 году муниципальным заданием МБУ г. Астрахани «Архитектура» предусмотрено выполнение 11 проектов планировки и межевания, кроме того, будет разработан проект (схема) размещения остановочных пунктов на маршрутах городского пассажирского транспорта на территории г. Астрахани (350 шт.), планируется продолжение работы над схемой развития улично-дорожной сети на территории города Астрахани.

Согласно ст. 8.3 Градостроительного кодекса РФ, в полномочия органов местного самоуправления в том числе входит и ведение информационной системы обеспечения градостроительной деятельности (далее — ИСОГД).

Особо следует отметить, что на территории Астраханской области только 3 муниципальных образования ведут данную си-

стему, а в полном объеме — только город Астрахань. Сбор, актуализация и выдача необходимой информации ведется в соответствии со ст. 56, 57 Градостроительного кодекса; постановлением Правительства РФ от 09.06.2006 № 363 «Об информационном обеспечении градостроительной деятельности»; Федеральным законом «О Федеральной информационной адресной системе и о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

В 2015 году была продолжена работа в дополнительном модуле «Ведение дежурного плана» к программе ГИС ИНГЕО и работа по созданию цифровой модели города, а также ведется работа по переводу топографических планов в электронный вид, в настоящее время переведено 2862 планшета (98% от общего количества планшетов), в том числе 397 — в 2015 году.

В настоящее время разрабатывается также проектное решение реконструкции Набережной реки Волга. Эскизное предложение предполагает выполнение работ по укладке плиточного покрытия, устройству фонтанов, установке лавочек и антивандальных опор освещения.

Планируется обустроить пешеходную зону с размещением различных скульптурных композиций, а также устройство велосипедных дорожек, спортивных городков и детских площадок.

На данной территории предусмотрено размещение объектов торговли и мест проведения массовых мероприятий с применением интересных дизайнерских решений в их оформлении.

В Кировском районе города Астрахани накануне 70-летия Великой Победы состоялось торжественное открытие сквера Победы. Здесь появились зеленые насаждения, удобные лавочки. Украшением сквера стал памятник «Журавли».

Планируется дальнейшая реализация проектов преобразования исторической части города. В текущем году предполагается произвести работы по обустройству пешеходной зоны улицы Ахматовской, в границах улицы Кирова и пер. Театральный. Проект включает в себя выполнение работ по укладке плиточного покрытия, а также установку уличных диванов, декоративных опор освещения.

В настоящее время разрабатывается также проектное решение реконструкции

Набережной реки Волга в границах улицы Бабефа от дома № 2 до переулка Песчаного. Разрабатываемое эскизное предложение предполагает выполнение работ по укладке плиточного покрытия, установке лавочек и антивандальных опор освещения, а также устройство велосипедных дорожек. На данной территории предусмотрено размещение объектов торговли с применением интересных дизайнерских решений в их оформлении.

В Ленинском районе города Астрахани также произошли большие изменения. Бульвар Победы преобразился до неузнаваемости: покрытие, обновлена система наружного освещения, установлены новые детские игровые площадки и лавочки, был уложен рулонный газон, высажено несколько сотен деревьев и кустарников.

В плане развития территории района на 2016 год в парке по ул. Татищева запланировано проведение работ по установке поливочного водопровода, укладке газона, обустройству тротуарных дорожек. Предусмотрено привлечение инвесторов к сотрудничеству и разработка концессии по благоустройству парковой зоны (парк ГРЭС и парк Даргомыжского).

В Трусовском районе города Астрахани в 2015 году в память о воинах, призванных с территории Трусовского района и без вести пропавших в годы ВОВ, в сквере установлена стела в форме звезды. Имена более чем 3000 трусовчан увековечены на установленных здесь же мемориальных гранитных плитах.

В текущем году планируется продолжить выполнение мероприятий по благоустройству территории Трусовского района. В планах берегоукрепление набережной р. Волга в районе ул. Л. Толстого, в микрорайоне АЦКК. Благоустройство сквера Строителей в жилом микрорайоне АЦКК с установкой малых архитектурных форм, капитальным ремонтом и заменой тротуарного плиточного покрытия. Благоустройство сквера им. Дзержинского: установка мемориальной стелы «Символ Каспия», установка парковых скамеек и урн, капитальный ремонт тротуарной плитки, установка декоративного ограждения, установка светильников уличного освещения.

В Советском районе города Астрахани фонтан стал украшением аллеи Воинов-Интернационалистов, которая была благоустроена в рамках подготовки к 70-ле-

тию Победы в Великой Отечественной войне. На ее территории установили новые лавочки, урны, было произведено масштабное озеленение.

В рамках проведения работ по благоустройству района с привлечением внебюджетных средств, администрацией Советского района совместно с коммерческими структурами малого, среднего и крупного бизнеса района и города планируется:

— завершение работ по благоустройству Сквера ветеранов на ул. Боевой, (установка постаментов под памятник «Самолёт», укладка тротуарной плитки, высадка зелёных насаждений);

— на пустыре напротив Автоцентра ЗАО «Колесо» по ул. Н.Островского планируется разбить сквер с укладкой поливочного водопровода, высадкой зелёных насаждений, укладкой тротуарной плитки, установкой лерного ограждения по периметру сквера, организацией зоны отдыха для детей.

— на территории прилегающей к городской поликлинике №3 ул. Боевая, 45/ ул. Ахшарумова, 8 планируется обустроить пешеходную зону с укладкой тротуарной плитки, установкой скамеек и фонарей освещения, проведением работ по озеленению с укладкой поливочного водопровода.

Для повышения уровня архитектурно-художественной привлекательности облика в наступившем году продолжится работа

по благоустройству города, планируются в том числе:

— разработка предложений по размещению и благоустройству на территории парка 17-й пристани, набережной р. Волги в районе ул. Бабефа современных детских игровых городков с устройством стационарных фотозон под открытым небом и установкой тематических малых архитектурных форм, в том числе памятника Детству в виде трехколесного велосипеда.

Творческий подход, гибкость решений, креативность и инновационные идеи используются в планах дальнейшей реализации проектов преобразования территории города Астрахани. Эти планы многообразны:

- для ГОРОЖАН — программа благоустройства остановочных комплексов исходя из стилистики и архитектурной направленности прилегающих территорий;

- ДЕТЯМ — устройством стационарных фотозон под открытым небом, в том числе памятника Счастливому детству в виде трехколесного велосипеда.;

- Братьям меньшим — установка памятника-копилки бездомной собаке с целью сбора дополнительных средств на содержание бездомных животных;

- Общественности — сбор дополнительных средств поможет оказать помощь специализированным благотворительным городским организациям.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДСКИХ ОКРУГАХ

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE EFFICIENCY OF MUNICIPAL MANAGEMENT IN URBAN DISTRICTS



Сираждинов Рифат Жамалетдинович
доцент кафедры государственного и муниципального
управления ФГБОУ ВО «Государственный университет
управления», к.э.н., старший научный сотрудник
rifsir@yandex.ru

Sirajdinov R. J.
Ph. D., senior researcher, associate Professor The
Department «GOSUDARSTVENNOE and municipal
management «GUU»

Аннотация: эффективность муниципального управления зависит от многих факторов. В работе предлагаются некоторые подходы в ее оценке, которые учитывают как организационные, так и статистические оценки. Материал может быть полезен для изучения специалистов в области муниципального управления.

Ключевые слова: муниципальное управление, городской округ, депутат городского округа, полномочия, субъект федерации

Annotation: the effectiveness of municipal management depends on many factors. The paper suggests some approaches to its assessment that take into account both organizational and statistical evaluation. The material may be useful for the study of experts in the field of municipal management.

Keywords: municipal management, urban district, the deputy city district authority, subject of the federation.

Реализация положений Российской Конституции о независимости местного самоуправления, предполагает наличие многофакторности его развития. Это приводит к тому, что в настоящее время в рамках одного субъекта Федерации могут существовать муниципальные образования, реализующие разные модели местного самоуправления. В настоящее время в Российской Федерации используются: модели прямых выборов населением глав администраций муниципальных образований; выборы глав администраций из числа наемных работников представительным органом власти- аналог сити-менеджера; выборы глав администрации из числа депутатов. Кроме всего прочего, в уставах некоторых муниципальных образований предусмотрено создание специализированного контрольного органа имеющего статус юридического лица- контрольно счетной палаты. В других муниципальных образованиях статус этого органа совершенно другой- он создается в рамках представительного органа.

Такое разнообразие предполагает наличие подходов к оценке эффективности функционирования муниципального управления. Однако в действующей российской практике методы оценки эффективности работы органов муниципального управления весьма своеобразны. Так в органах государственной статистики перечень показателей включаются следующие показатели (выборка)[1]:

- Доля населения, проживающего в населенных пунктах, не имеющих регулярного автобусного (железнодорожного) сообщения с административным центром городского округа, в общей численности населения городского округа;

- Доля площади земельных участков, являющихся объектами налогообложения земельным налогом, в общей площади территории городского округа (муниципального района);

- Объем инвестиций в основной капитал (за исключением бюджетных средств) в расчете на 1 человека;

- Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников крупных, средних предприятий и некоммерческих организаций городского округа;

- Среднемесячная номинальная начисленная заработная плата работников муниципальных детских дошкольных организаций;

- Удельная величина потребления горячей воды муниципальными бюджетными учреждениями на одного человека населения.

Если проанализировать перечисленные показатели, а также другие, то можно сделать выводы о малой зависимости их величины от активности и результативности работы органов муниципального управления. Другие системы оценки эффективности работы муниципальных органов управления включают фактически учет количества жалоб населения на работу органов управления и муниципальных предприятий и учреждений по качеству муниципальных услуг. После обобщения общего количества, причем не в абсолютном количестве, а по отношению к предыдущему периоду, после чего, происходит их учет через систему баллов и корректирующих коэффициентов.

Приведенные факты ставят вопросы о необходимости разработки формализованных методов оценки эффективности работы органов муниципального управления. Очевидно, что для этого необходимо, прежде всего, привязать показатели к уровню обеспеченности муниципального управления финансовыми ресурсами и представительству населения в выборных органах.

В качестве исходных моментов нами были выбраны 9 городских округов, представляющих 3 субъекта федерации с численностью населения от 100 до 300 тыс. человек. Кроме всего прочего, нами были выбраны численность депутатов представительного органа. В таблице 1 представлены выбранные городские округа.

Таблица 1- Показатели и количество населения, приходящееся на 1 депутата

Название городского округа	Число депутатов городского совета, чел	Население, чел.	Представительство населения на 1 депутата
Арзамас	25	105065	4203
Бор	27	122724	4545
Дзержинск	36	246135	6837

Нефтекамск	26	135885	5226
Новокуйбышевск	25	108290	4332
Октябрьский	25	112249	4490
Салават	25	154593	6184
Стерлитамак	25	277048	11082
Сызрань	30	176853	5895

В целом, как показывает анализ данных таблицы 1, представительство населения в представительном органе муниципального управления находится в интервале от 4203 до 6837 человек на 1 депутата. За исключением городского округа Стерлитамак, к показателям которого мы вернемся ниже. Как показал анализ местонахождения городских округов в республике Башкортостан, которая представлена в таблице 4 городскими округами, имеют большее представительство, чем в территориальных субъектах федерации. Но приведенный анализ недостаточен для объективного анализа качества управления. Поэтому, мы проведем анализ финансовой обеспеченности деятельности органов муниципального управления.

Здесь необходимо отметить тенденцию последних лет по изменению статуса муниципальных депутатов. В качестве основного тезиса для реформы статуса депутатов использовался дефицит муниципальных бюджетов. Поэтому большая часть депутатов была переведена на работу в представительных органах на непостоянной основе. Таким образом, в российскую действительность возвращается советская практика- государством может управлять и домохозяйка. К чему это приводит мы отметим далее, но тем не менее скажем и сейчас. Значительно повышается роль исполнительной власти- без необходимого контроля ее действиями со стороны представительной- то есть- населения.

В таблице 2 представлены данные о доходах муниципальных бюджетов городских округов за 2014 год.

В качестве собственных доходов нами были выделены доходы, получаемые в соответствии с Бюджетным Кодексом и зачисляемые в бюджет соответствующего уровня. Для этого нами из общей суммы доходов были исключены межбюджетные трансферты, перечисляемые на выполнение делегированных государственных функций и выравнивание доходов бюджетов муниципальных бюджетов, перечисляемые из бюджетов субъектов федерации.

Таблица 2- Доходы муниципальных бюджетов за 2014 год

Название городского округа	Доходы бюджета, тыс. руб.	Собственные доходы, тыс. руб.	Население, чел.	Число депутатов городского совета, чел.	Доходов бюджета на 1 жителя, руб.	Доходов бюджета собственных на 1 жителя, руб.
Арзамас	1784038	694430	105065	25	16,98	6,61
Бор	2606631	1170580	122724	27	21,24	9,54
Дзержинск	3931813	2125113	246135	36	15,97	8,63
Нефтекамск	1896001	804001	135885	26	13,95	5,92
Новокуйбышевск	2194100	1273517	108290	25	20,26	11,76
Октябрьский	2075299	1093264	112249	25	18,49	9,74
Салават	2026990	1133316	154593	25	13,11	7,33
Стерлитамак	4091937	2048126	277048	25	14,77	7,39
Сызрань	2830872	1407714	176853	30	16,01	7,96

Как мы уже отмечали выше, качество муниципального управления зависит и, не в последнюю очередь, от его финансовой основы.

Как следует из приведенных расчетов, более высокую обеспеченность муниципального управления имеют городские округа, относящиеся к Нижегородской и Самарской областям. Эти выводы можно отнести к общей величине доходов бюджета на 1 жителя. Однако,

если учитывать собственные доходы, которые снижают общую обеспеченность муниципального управления почти вдвое, соотношения и пропорции могут существенно изменяться.

Выше мы анализировали лишь возможности по обеспечению муниципального управления на необходимом уровне. Для выявления необходимых факторов обеспечения высокого уровня муниципального управления в городских округах необходимо учесть объем предоставляемых муниципальных услуг.

При расчете объемов предоставляемых муниципальных услуг в расчете на 1 депутата учитывается полная их занятость. В реальности число муниципальных услуг, приходящихся на 1 депутата надо скорректировать в 5–6 раз. То есть, количество муниципальных услуг приходящееся на 1-го депутата, может составить от 2000 до 200000 единиц в год. В качестве подтверждения можем привести выборку из устава Арзамасской городской думы.

Пункт 3 статьи 32 звучит: «Депутаты городской Думы осуществляют свои полномочия, как правило, на непостоянной основе[2]. На постоянной основе могут работать не более 2-х депутатов городской Думы».

В таблице 3 представлены показатели предоставленных муниципальных услуг.

По объему предоставленных муниципальных услуг в числе лидеров практически в полном составе являются городские округа Республики Башкортостан. Единственным выбросом в объеме предоставленных услуг является Новокуйбышевск.

Таблица 3- Объем предоставленных муниципальных услуг

Название городского округа	Население, чел.	Число предоставленных муниципальных услуг, ед.	Число депутатов городского совета, чел	Число муниципальных услуг на 1 жителя, ед.	Число муниципальных услуг на 1 депутата, ед.
Арзамас	105065	11892	25	0,1132	475,68
Бор	122724	15696	27	0,1279	581,33
Дзержинск	246135	51942	36	0,2110	1442,83
Нефтекамск	135885	358900	26	2,6412	13803,85
Новокуйбышевск	108290	823599	25	7,6055	32943,96
Октябрьский	112249	70376	25	0,6270	2815,04
Салават	154593	133606	25	0,8642	5344,24
Стерлитамак	277048	77489	25	0,2797	3099,56
Сызрань	176853	9629	30	0,0544	320,97

В таблице 4 представлены итоги расчетов стоимости муниципальной услуги предоставленной в 2014 году в городских округах.

Таблица 4- Стоимость муниципальной услуги

Название городского округа	Население, чел.	Число предоставленных муниципальных услуг, ед.	Стоимость муниципальной услуги, руб.	Стоимость муниципальной услуги, финансируемой из собственных источников, руб.
Арзамас	105065	11892	150,02	58,39
Бор	122724	15696	166,07	74,58
Дзержинск	246135	51942	75,70	40,91
Нефтекамск	135885	358900	5,28	2,24
Новокуйбышевск	108290	823599	2,66	1,55
Октябрьский	112249	70376	29,49	15,53
Салават	154593	133606	15,17	8,48
Стерлитамак	277048	77489	52,81	26,43
Сызрань	176853	9629	293,99	146,20

Как следует из данных, приведенных в таблице 4, стоимость муниципальной услуги варьируется от 2,66 рубля до 293,99 рублей за 1 единицу без привязки к ее сложности, то

есть более чем в 10 раз. Причем эти колебания наблюдаются в пределах одного субъекта федерации- Самарской области. Такая вариация свидетельствует о некоторых недостатках методического плана. То есть в настоящее время отсутствуют единые стандарты предоставления муниципальных услуг- регламентов, которые, на наш взгляд, в пределах одного субъекта федерации должны быть едиными. В качестве аргумента, подтверждающего этот тезис- равные социальные возможности доступа к муниципальным услугам населения-гражданам образующим первичные государственные образования Российской Федерации- ее субъекты.

Кроме всего прочего необходимо отметить весьма низкий уровень стоимости муниципальной услуги. Так, например, в рамках обязательного медицинского страхования стоимость простой медицинской услуги первичный прием у терапевта составляет в 2016 году 140 рублей. При этом на нее установлен стандарт времени- 12 минут. Неужели стоимость и время, затрачиваемое муниципальным служащим, значительно ниже и меньше, чем медицинского работника, что весьма сомнительно.

Для контроля качества муниципальных услуг в рамках муниципального образования необходимо создание контрольного органа, имеющего достаточно независимый статус по отношению, как к исполнительной, так и к представительной властям. При этом эти органы имеют право ревизовать, как финансовые обязательства органов управления перед населением в части муниципальных услуг, так и в их номенклатуре. Для этого контрольному органу необходимо предоставить полномочия по ревизии проекта бюджета, который разрабатывается исполнительным органом муниципального управления и предоставлять аудиторское заключение о его обоснованности.

В таблице 5 представлены данные о статусе контрольного органа, созданного в анализируемых городских округах.

Таблица 5- Статус контрольно-ревизионного органа

Название городского округа	Название контрольного органа	Участвуют в рассмотрении проекта бюджета
Арзамас	Контрольно-счетная палата	да
Бор	Ревизионная комиссия	нет
Дзержинск	Ревизионная комиссия	нет
Нефтекамск	Контрольно-счетная палата	нет
Новокуйбышевск	Контрольно-счетная палата	нет
Октябрьский	Контрольно-счетный орган	нет
Салават	Контрольно-счетная палата	да
Стерлитамак	Контрольно-счетная палата	да
Сызрань	Контрольно-счетная палата	да

Проведенный нами сравнительный анализ показал, что для реализации муниципального управления в необходимом объеме и качестве необходимо разрабатывать методы объективной оценки его эффективности. Приведенные выше результаты анализа являются продолжением наших исследований по оценке эффективности муниципального управления в России [3,4,5].

Литература

1. База данных муниципальных образований режим доступа //http://www.gks.ru/scripts/db_inet2/passport/table.aspx?opt=147010002013
2. УСТАВ ГОРОДА АРЗАМАСА НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ (в ред. решений Арзамасской городской Думы от 29.04.2008 N45, от 30.04.2009 N55, от 15.10.2009 N99, от 27.08.2010 N84, от 28.01.2011 N2, от 15.07.2011 N73) http://arzamas.org.
3. Мусинова Н. Н., Сираждинов Р.Ж. О компетентностном подходе в организации местного самоуправления в России// Мусинова Н. Н., Сираждинов Р.Ж.// Вестник университета (Государственный университет управления).— М.: ГУУ, 20/2013.— С. 86–91
4. Сираждинов Р.Ж. Реформа местного самоуправления: движение вперед? //Сираждинов Р.Ж.// Вестник университета (Государственный университет управления).— М.: ГУУ, 16/2014.— С. 145–149
5. Сираждинов Р.Ж. Исследование тенденций в развитии местного самоуправления в России /Сираждинов Р.Ж.// Вестник университета (Государственный университет управления).— 2015.— № 6.— С. 162–165.

Операции ЦБ РФ на открытом рынке как инструмент проведения денежно-кредитной политики

Central Bank of Russia operations on the open market as an instrument of monetary policy



В. В. Коротков,
студент 2 курса Факультета государственного
управления и финансового контроля, ФГОБУ ВО
«Финансовый университет при правительстве РФ»

V.V. Korotkov,
2nd year student of the Faculty of public
administration and financial control, «Financial
University under the Government of the Russian
Federation»

Аннотация: в статье рассматривается возможность перехода Центрального банка Российской Федерации к использованию операций на открытом рынке как к основному инструменту проведения денежно-кредитной политики. Анализируется сущность основных денежно-кредитных инструментов и их применение в Российской Федерации. Из проведенного анализа делается вывод о важности использования операций на открытом рынке ЦБ РФ и выявляются основные проблемы, затрудняющие развитию данного инструмента в Российской Федерации.

Ключевые слова: денежно-кредитная политика, Центральный Банк Российской Федерации, инструменты денежно-кредитной политики, операции на открытом рынке, ценные бумаги, РЕПО, валютный своп, ликвидность

Abstract: the article discusses the possibility of a transition of the Central Bank of the Russian Federation to use open market operations as the main instrument of monetary policy. Analyzes the essence of the main monetary instruments and their application in the Russian Federation. From the analysis concludes that the importance of using open market operations of the Central Bank of the Russian Federation and identifies the main problems that hinder the development of this instrument in the Russian Federation.

Keywords: monetary Policy, Central Bank of Russian Federation, the tools of monetary policy, open market operations, securities, repo, currency swaps, liquidity

Проведение монетарной политики Центральными Банками различных странах происходит в основном путем использования трех главных инструментов. Обязательная норма резервирования является одним из таких инструментов. Центральный банк (ЦБ), повышая или понижая норму обязательных резервов, которых коммерческие банки должны хранить в ЦБ, снижает ликвидность коммерческих банков и тем самым снижает объем денежной массы в экономике. Применение этого инструмента имеет слишком сильное воздействие на экономику. Минимальное повышение или понижение нормы может очень сильно сказаться на объеме предложения денежной массы, а также повысить риски стабильности самой банковской системы. Поэтому Центральные банки развитых стран используют этот инструмент достаточно редко и с большой осторожностью. В Российской Федерации данная норма установлена ЦБ РФ в размере 4,25% на 07.02.15¹.

Другим инструментом денежно-кредитной политики является ставка рефинансирования. Ставка рефинансирования является более гибким инструментом, нежели норма обязательных резервов. С её помощью рассчитывается размер штрафов и пени, а также процент по кредитам выдаваемых ЦБ коммерческим банкам. С 1 января 2016 года ЦБ РФ уравнивал ставку рефинансирования с ключевой ставкой, размер которой составляет 11%². Стоит отметить, что ключевая ставка определяет процент по кредиту выданному ЦБ РФ на краткосрочный период (одна неделя) коммерческим банкам. Ставка рефинансирования в развитых странах применяется ЦБ также не так активно по сравнению с операциями на открытом рынке.

Операции на открытом рынке является самым гибким инструментом при проведении денежно-кредитной политики. Он позволяет в краткосрочном периоде регулировать объем денежного предложения, а также ликвидность банков. Центральный банк использует на открытом рынке как прямые, так и обратные операции. Прямые операции на открытом рынке ЦБ при проведении мягкой монетарной политики заключается в следующем. ЦБ покупает у коммерческих банков государственные ценные бумаги, тем самым предоставляя дополнительную ликвидность коммерческим банкам и, наоборот, при проведении жесткой кредитно-денеж-

ной политики³. Применение прямых операций ЦБ используется достаточно редко в отличие от обратных операций. Обратные операции проводятся путем покупки государственных ценных бумаг и других обязательств у коммерческих банков по цене выше рыночной с обязанностью продать их данному банку через определенный промежуток времени и наоборот.

ЦБ РФ на открытом рынке осуществляет как обратные, так и прямые сделки. Эти сделки осуществляются им с помощью высоколиквидных ценных бумаг с минимальным риском. К ним относятся государственные ценные бумаги, а также облигации юридических лиц. К государственным ценным бумагам относятся ценные бумаги федерального бюджета и ценные бумаги субъектов Федерации. Облигации юридических лиц, которые используются ЦБ РФ на открытом рынке, перечислены в ломбардном списке и используются в виде залогов при проведении обратных сделок. Во избежание прямого финансирования дефицита бюджета ЦБ РФ осуществляет операции с перечисленными ценными бумагами на вторичном рынке. Торговля ценными бумагами ЦБ РФ происходит на Фондовой бирже ММВБ и Санкт-Петербургской валютной бирже, а также на внебиржевом рынке. К основным обратным операциям ЦБ РФ на открытом рынке являются сделки РЕПО. Следует согласиться с мнением профессора Прокофьева С.Е., который определяет РЕПО как финансовую операцию опционного типа, которая предполагает предоставление одним из её участников — покупателем по договору РЕПО денежных средств контрагенту-продавцу по договору РЕПО, который передает в собственность покупателя портфель заранее обусловленных ценных бумаг (взаимно оцененный ими) и обязуется по истечении определенного срока выкупить их по более высокой цене (установленной на договорной основе)⁴. Таким образом, сделки РЕПО представляют собой аналог опционов. Базовым активом по сделке выступают государственные ценные бумаги, а также облигации юридических лиц из ломбардного списка ЦБ РФ. Особенность РЕПО заключается в том, что ценные бумаги, которые участвуют в сделке, могут обращаться на бирже. Тем самым эти бумаги не исключаются из оборота, как это могло бы быть в случае с прямыми операциями

1 См. более подробно на официальном сайте ЦБ РФ — www.cbr.ru

2 Там же

3 Особенности денежно-кредитной политики России на современном этапе Каирова Ф. А., Гоконяева Д. А. Фундаментальные исследования. 2014. № 12–11. С. 2406

4 Прокофьев С. Е. Операции РЕПО со средствами Единого казначейского счета Федерального казначейства // Финансы, 2015. — № 10. — С. 21

на открытом рынке. Сделки РЕПО заключаются на следующие сроки: 1 день, 7 дней, 3 месяца и 1 год. Кроме того, сделки РЕПО происходят как на аукционной основе, так и по фиксированной ставке. В развивающихся странах зачастую в портфелях ЦБ находятся неликвидные государственные бумаги либо объем ценных бумаг минимален в портфелях самих ЦБ. Поэтому операции РЕПО ограничены и в этом случае «валютный своп» выступает определенной альтернативой сделкам РЕПО. «В классическом виде своп-контракт (swap) — есть договор, в соответствии с которым одна из его сторон уплачивает в обозначенный договором срок (сроки) разницу между ценой актива, зафиксированной в договоре, и рыночной ценой этого актива на дату расчета»⁵. «Валютный своп» по своей структуре также напоминает сделки РЕПО. Отличительной

⁵ Анализ использования валютных свопов банка России на отечественном финансовом рынке Богачева Д. А., Семенкова Е. В. Экономика и предпринимательство. 2015. № 11–2 (64–2). С. 1078

особенностью «валютного свопа» является то, что базовым активом выступает иностранная валюта, а сама сделка заключается в национальной валюте с последующем обязательным выкупом данной валюты по установленному на день окончания сделки курсу. Объем сделок «валютный своп» ЦБ РФ минимален и является скорее дополнительным инструментом, чем основным.

На данном графике наблюдается со второй половины 2014 года понижающаяся тенденция заключенных сделок «валютный своп». Это объясняется девальвацией национальной валюты, которая перешла в острую фазу в IV квартале 2014 года.

ЦБ РФ в отличие от центральных банков развитых стран не использует операции на открытом рынке как основной инструмент. Ключевая ставка и ставка рефинансирования являются основными инструментами проведения денежно-кредитной политики, но данные инструменты

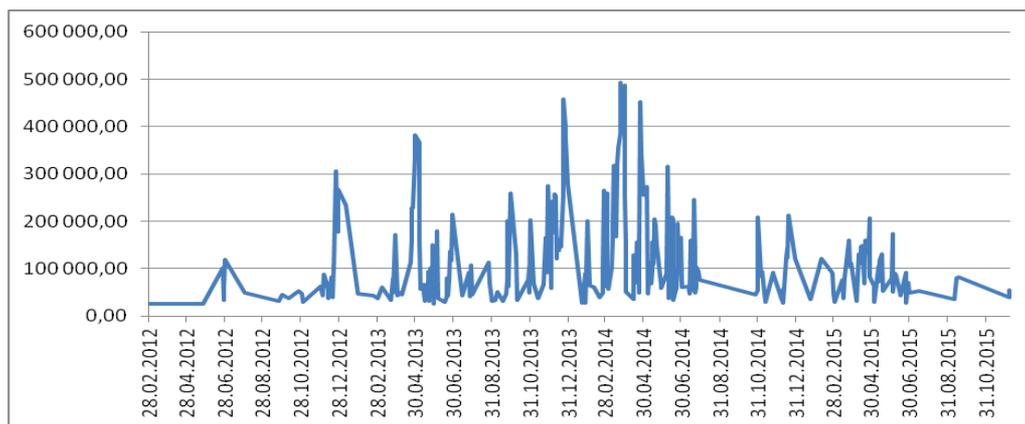


График 1. Общий объем первых частей сделок «валютный своп» Банка России, млн. руб. (Официальный сайт ЦБ РФ — www.cbr.ru).

в текущей экономической ситуации показали свою низкую эффективность по снижению предложения денежной массы и ликвидности банков.

Ключевая ставка с сентября 2013 года имела тенденцию к росту и 16 декабря 2014 года достигла своего максимума и составила на тот момент 17%⁶. Дальнейший период ознаменовался понижением ключевой ставки. Резкое повышение ключевой ставки на 6,5% в декабре 2015 года оказало сильное влияние на инфляционные ожидания, а также на экономическую ситуацию. Данная мера привела к определенным рискам в банковской системе. Возросшая процентная ставка привела к тому, что ком-

мерческие банки начали привлекать вклады населения по высоким ставкам, что при дальнейшем понижении ЦБ РФ ключевой ставки приведет к тому, что для многих банков возврат средств вкладчикам будут затруднены.

Данный график позволяет сделать вывод о том, что предпринятые Банком России меры по повышению ключевой ставки и, следовательно, сокращению ликвидности банков не привели к желаемым целям. Наоборот, ликвидность банков продолжает увеличиваться. Но в этом случае имеется ряд определенных рисков, которые заключаются в следующем. В основном рост ликвидности коммерческих банков связан в первую очередь с государственными банками и рядом коммерческих банков, имеющим

⁶ Там же

высокий рейтинг по активам. Остальные банки, которые относятся к региональному сегменту, наоборот испытывают проблемы с недостатком ликвидности. Это побуждает их идти на проведение различных рискованных и сомнительных операций, что зачастую приводит к отзыву лицензий у данных банков и, соответственно, потере доверия населения к банковской системе.

Несмотря на повышение ключевой ставки, инфляция продолжала расти. На графике можно заметить, что в кризисный период 2008–2009 гг. повышение ставки рефинансиро-

вания привело к снижению инфляции в данных годах. Это позволяет сделать вывод о том, что данный инструмент в текущей экономической ситуации никак не оказал влияние на снижение инфляции в 2014–2015 гг. Стоит также отметить и тот факт, что индекс промышленного производства показал отрицательную динамику в 2015 году и составил –3,4% по сравнению с предыдущим годом. Это косвенным образом связано с изменениями ЦБ РФ ключевой ставки. В этом случае доступ к кредитным средствам обычным гражданам, а также юридическим

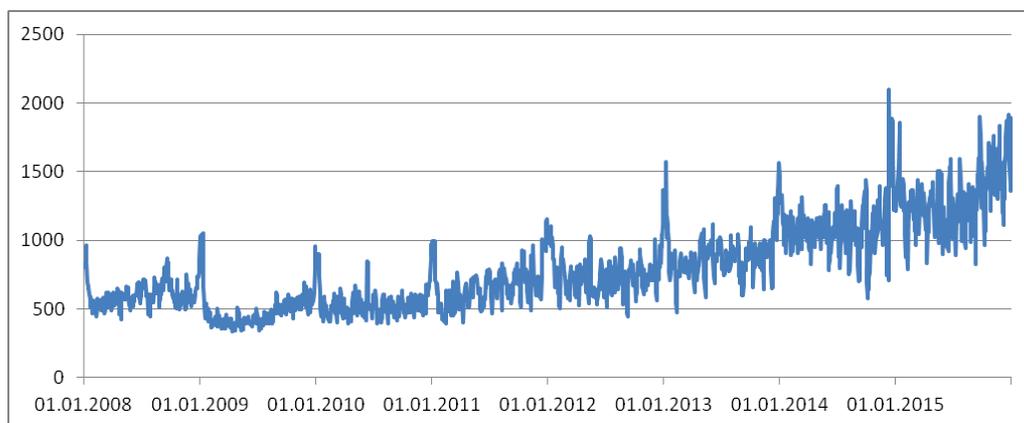


График 2. Сведения об остатках средств на корреспондентских счетах кредитных организаций (Официальный сайт ЦБ РФ — www.cbr.ru).

лицам оказался затруднен. Сильнее всего это сказалось на малом и среднем предпринимательстве, что идет вразрез с государственной политикой по развитию малого и среднего бизнеса. С одной стороны, государство старается поддерживать малое и среднее предпринимательство различными способами, но с другой высокие процентные ставки по кредитам тормозят развитие данного вида предпринима-

тельства и даже порой приводят к банкротству данных компаний.

Проведенный анализ позволяет сделать вывод о том, что использование ключевой ставки и ставки рефинансирования как основных инструментов при осуществлении денежно-кредитной политики ЦБ РФ утрачивает свою эффективность. Если в прошлый кризисный период применение данных инструментов привело

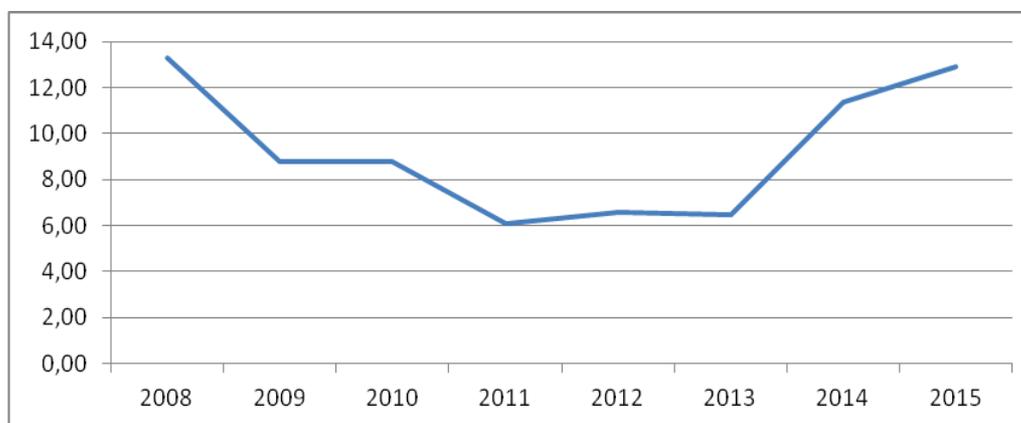


График 3. Динамика инфляции в Российской Федерации (Официальный сайт Росстата — www.gks.ru).

в определенной мере к оздоровлению экономики страны, то в сегодняшней ситуации их использование как основных инструментов ставится под сомнение. Поэтому целесообразным решением является постепенный переход к использованию операций на открытом рынке как основного инструмента при осуществлении денежно-кредитной политики. Данный переход имеет ряд определенных проблем, которые препятствуют развитию данного вида инструмента монетарной политики. Одной из таких проблем является низкая ликвидность облигаций федерального займа (ОФЗ). Небольшой портфель ценных бумаг у ЦБ РФ также служит причиной, препятствующей использованию операций на открытом рынке. Кроме того, еще одной немаловажной проблемой является несовершенство законодательства Российской Федерации в области рынка ценных бумаг, которое также требует изменений⁷. Одним из подтверждений данной мысли является тот факт, что существующее законодательство не содержит на сегодня описаний основных производных финансовых инструментов, а также права и обязанности сторон при их использовании.

Таким образом, для повышения эффективности проводимой денежно-кредитной политики ЦБ РФ необходимо совершенствование операций на открытом рынке путем устранения выявленных проблем. Только таким способом возможен переход к операциям на открытом рынке ЦБ РФ в качестве основного инструмента осуществления монетарной политики.

Список литературы:

- Федеральный закон от 10.07.2002 N 86-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.07.2015)
- Федеральный закон от 22.04.1996 N 39-ФЗ (ред. от 29.06.2015) «О рынке ценных бумаг»
- Организация деятельности Центрального банка: учебник / Г. Г. Фетисов, О. И. Лаврушин, И. Д. Мамонова; под общ. ред. Г. Г. Фетисова — 2-е изд. — М.: КНОРУС, 2012 — с. 125–300
- Голикова Ю. С., Хохленкова М. А. Организация деятельности Центрального банка: Учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: ИНФРА — М, 2012 — с. 330–362
- Малкина М. Ю. инфляционные процессы и денежно-кредитное регулирование в России и за рубежом: Учебное пособие. — М.: ИНФРА — М, 2012 — с. 221–302
- Монетарная экономика. Теория денег и кредита: в 2 т., Т. 2: учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / Н. М. Розанова — М.: Издательство Юрайт, 2016. — с. 260–297
- Денежно-кредитная политика и практика: учеб. пособие / С. Р. Моисеев — М.: Московская финансово-промышленная академия,

2011 — с. 655–683

Прокофьев С. Е. Операции РЕПО со средствами Единого казначейского счета Федерального казначейства // Финансы, 2015. — № 10. — С. 21–25

В банковской сфере нужны реформы (русс. и англ. яз.): Интервью с Председателем правления Банка Российский Кредит // Национальный банковский журнал, 2015. — № 6. — С. 62–69

Антикризисная политика центральных банков в 2007–2014 годах: цели, особенности, результаты Усоскин В. М. Деньги и кредит. 2015. № 6. С. 20–27

Особенности денежно-кредитной политики России на современном этапе Каирова Ф. А., Гоконяева Д. А. Фундаментальные исследования. 2014. № 12–11. С. 2403–2407.

Анализ использования валютных свопов банка России на отечественном финансовом рынке Богачева Д. А., Семенкова Е. В. Экономика и предпринимательство. 2015. № 11–2 (64–2). С. 1077–1083.

Правовое регулирование банковской системы РФ Строганов Р. Д. Научный альманах. 2015. № 8 (10). С. 315–321.

Официальный сайт ЦБ РФ — www.cbr.ru

Официальный сайт Росстата — www.gks.ru

Bibliography:

Federal Law of 10.07.2002 N 86-FZ (ed. From 06.29.2015) "On the Central Bank of Russian Federation (Bank of Russia)" (rev. And ext., Joined. In force since 01/07/2015)

The federal law from 22.04.1996 N 39-FZ (ed. From 06.29.2015) "On the Securities Market"

The activities of the Central Bank: a textbook / Fetisov GG, Ol Lavrushin, ID Mamonov; under the total. Ed. GG Fetisov — 2nd ed. — М.: КНОРУС, 2012 — p. 125–300

Golikova YS, MA Hohlenkova The organization of the central bank: Textbook. — 2nd ed., Revised. and ext. — М.: INFRA — М, 2012 — p. 330–362

MY Malkin inflation and monetary control in Russia and Rubezhnoye: Textbook. — М.: INFRA — М, 2012 — p. 221–302

Monetary Economics. Theory of Money and Credit: in 2 v., Vol.2: tutorial and workshop for undergraduate and graduate / NM Rozanov — М.: Publisher Yurayt 2016. — p. 260–297

Monetary policy and practice: Textbook. Benefit / SR Moiseev — Moscow: Moscow Financial-Industrial Academy, 2011 — p. 655–683

Prokofiev SE REPO operations with the Single Treasury Account of the Federal Treasury // Finance, 2015. — № 10. — p. 21–25

In the banking sector needs reforms (Russian and English lang. .): Interview with Chairman of the Bank Russian Credit // National Banking Journal, 2015. — № 6. — p. 62–69

The anti-crisis policy of the central banks in 2007–2014 years: objects, features, results Usoskin VM Money and credit. 2015. № 6. p. 20–27

Features of the monetary policy of Russia at the present stage Kairova FA, DA Gokonyaeva Basic research. 2014. № 12–11. p. 2403–2407.

Analysis of the use of currency swaps Bank of Russia on the domestic financial market Bogachev DA Semenkov EV Economy and Entrepreneurship. 2015. № 11–2 (64–2). p. 1077–1083.

Legal regulation of the banking system Stroganov RD Scientific almanac. Number 2015. 8 (10). p. 315–321.

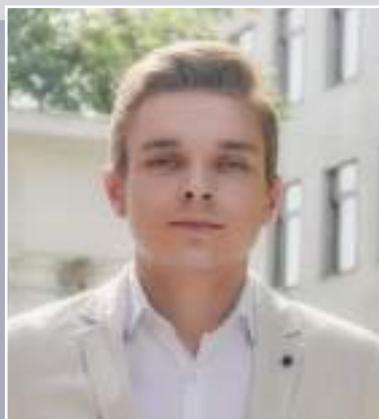
The official website of the Central Bank of the Russian Federation — www.cbr.ru

Official site of Rosstat — www.gks.ru

⁷ Анализ использования валютных свопов банка России на отечественном финансовом рынке Богачева Д. А., Семенкова Е. В. Экономика и предпринимательство. 2015. № 11–2 (64–2). С. 1081

ОТКРЫТОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ФИНАНСАМИ

OPEN MANAGEMENT OF MUNICIPAL FINANCES



Раковский И.Д., студент Финансового университета при Правительстве Российской Федерации
Научный руководитель – Васюнина М.Л., к.э.н., доцент, заместитель декана Факультета государственного управления и финансового контроля, доцент кафедры «Государственные и муниципальные финансы»

Rakovsky I.D., student University of Finance of the Russian Government
Supervisor - Vasyunina M.L., c.e.s, Associate Professor, Deputy Dean of the Faculty of public administration and financial control, Associate Professor of «State and municipal finances»

Аннотация: Реализация принципа открытости управления муниципальными финансами является одним из направлений повышения степени участия граждан в процессе управления местными финансами. В статье раскрываются принципы открытости управления муниципальными финансами, приводятся специальные механизмы, анализируются проблемы и методы повышения степени открытости.

Ключевые слова: принцип открытости, бюджеты муниципальных образований, муниципальные финансы, управление финансами.

Annotation: The implementation of the principle of openness at the municipal level of budgetary system of the Russian Federation is one of the ways of increasing the degree of citizens' participation in the management of local finances. The article reveals the principles of transparency in the management of municipal finances and provides specific mechanisms for analyzing problems and methods of increasing the degree of openness.

Key words: the principle of openness and transparency, municipal budgets, municipal Finance, financial management.

Принцип открытости бюджетов является одним из основополагающих принципов организации государственных и муниципальных финансов. По своей сути данный принцип на местном уровне отражает возможность граждан Российской Федерации, средств массовой информации, а также независимых международных агентств иметь доступ к данным о формировании и исполнении бюджетов муниципальных образований, реализации муниципальных программ.

Отождествление прозрачности управления муниципальными финансами только с подготовкой и публикацией органами местного самоуправления открытых бюджетных данных является не совсем верным. Открытость управления включает открытость бюджетного процесса на местном уровне, открытость организации муниципальных финансов, а также прозрачность результатов финансовой деятельности представительных органов муниципальных образований.

Открытость (прозрачность) управления муниципальными финансами — характеристика, основанная на возможности граждан участвовать в бюджетном процессе, а также свободном доступе всех заинтересованных сторон к информации, которая касается деятельности органов местного самоуправления по обеспечению реализации полномочий, исполнения расходных и долговых обязательств муниципального образования, а также общего состояния муниципальных финансов. Открытость управления муниципальными финансами предполагает последовательное и неукоснительное соблюдение органами местного самоуправления при реализации своих полномочий следующих принципов:

- принципа информационной доступности, включающего своевременное предоставление информации о деятельности органов местного самоуправления, которая является открытой, достоверной и поиск которой не затруднен;
- принципа понятности, предусматривающего раскрытие информации о бюджете муниципального образования, целях, задачах, планах и результатах деятельности органов местного самоуправления в доступной для граждан форме;
- принципа вовлеченности общества, предполагающего обеспечение функционирования инструментов, позволяющих

осуществлять двустороннюю связь с жителями муниципальных образований, общественными объединениями и средствами массовой информации по вопросам их участия в разработке и реализации управленческих решений;

- принципа подотчетности, который включает ответственность органов местного самоуправления перед жителями муниципальных образований, общественными объединениями и предпринимательским сообществом за результаты управления муниципальными финансами.

В качестве составных частей открытости управления муниципальными финансами можно выделить, во-первых, открытый и понятный для граждан местный бюджет. Во-вторых, общественный контроль над формированием местного бюджета и использованием бюджетных средств. В-третьих, возможность непосредственного участия в бюджетном процессе, формировании обоснованного мнения социально активной части населения о приоритетах и направлениях расходования средств местного бюджета, это способствует повышению результативности расходов местного бюджета. Необходимость открытого управления муниципальными финансами заключается в мониторинге качества управления муниципальными финансами органами местного самоуправления. Доступность к бюджетной информации способствует повышению финансовой грамотности граждан, что в дальнейшем может привлечь их к процессу управления государственными и муниципальными финансами.

В Бюджетном кодексе Российской Федерации принцип открытости (прозрачности) как принцип бюджетной системы Российской Федерации предполагает обязательную организацию открытого доступа для общества к утвержденным бюджетам, отчетам об их исполнении, решениям органов государственной власти и местного самоуправления путем публикации в средствах массовой информации и сети Интернет соответствующих документов. Анализ Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федерального закона № 212-ФЗ от 21.07.2014 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» показал, что понятие «открытости» используется

в контексте участия граждан в бюджетном процессе, но отсутствует конкретное раскрытие данного понятия, не ясно, что конкретно включает в себя «открытость».

Правительством Российской Федерации принимаются меры по повышению открытости предоставления бюджетных данных, но зачастую данные меры обходят стороной муниципальные образования. Большая часть нормативно-правовых актов, которая регулирует вопросы открытости, посвящена преимущественно аспектам доступа к данным о деятельности органов государственной власти. Кроме того, многие правовые понятия, регулирующие вопросы информационной открытости в различных нормативно-правовых актах, противоречат друг другу. Не существует систематизированных правовых норм и требований к организации взаимодействия между органами местного самоуправления и гражданами, средствами массовой информации и общественными объединениями, что делает невозможным использование инструментов общественного вовлечения и общественного контроля в целях повышения качества управления муниципальными финансами.

Для осуществления открытого управления муниципальными финансами органами местного самоуправления должны применяться специальные механизмы, к которым можно отнести:

- создание и развитие «электронной местной администрации»;
- построение системы обратной связи с гражданами;
- внедрение системы внутреннего контроля и оценки действий органов местного самоуправления;
- публикация данных бюджета муниципального образования в понятной для различных групп граждан форме («бюджет муниципального образования для граждан»);
- публичные слушания проектов и отчетов об исполнении местных бюджетов, отчетов о реализации муниципальных программ.

Оценка открытости является одним из основных элементов мониторинга эффективности управления муниципальными финансами. Данная оценка может осуществляться с использованием следующих критериев:

- понятность предоставления бюджетных данных — оценивает раскрытие инфор-

мации о бюджете муниципального образования в доступной для гражданина форме. Публикуемые данные содержат сведения об основных параметрах местного бюджета, структуре его доходов и расходов, элементы нормативно-правового обеспечения, регламентирующие сферу бюджетных отношений муниципального образования;

- полнота информации — отражает степень открытости органов местного самоуправления в вопросе предоставления сведений об основных направлениях бюджетной политики, муниципальных программах, исполнении местного бюджета. Публикация нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы формирования местного бюджета и организации бюджетного процесса в муниципальном образовании, является одним из основополагающих требований полноты данных, предоставленных для публичного пользования;

- мониторинг финансовой поддержки приоритетных проектов, а также малого бизнеса, обеспечивающего выполнение в муниципальном образовании планов по импортозамещению;

- наглядность публикуемой информации — отражает степень доступности восприятия предоставляемых данных. Основными критериями наглядности являются: степень структурированности информации, возможность использования специальных сервисов, позволяющих осуществить актуальные операции;

- содержательность информации по бюджету муниципального образования для граждан — предусматривает раскрытие информации о состоянии и перспективах развития экономики и социальной сферы муниципального образования. Наличие в свободном доступе на официальном портале (сайте) муниципального образования отчетных документов, включающих выписки из муниципальной долговой книги, доклады представителей администрации муниципального образования, в совокупности с глоссарием и дополнительным справочным материалом, позволяет повысить осведомленность граждан в вопросах функционирования финансовой и бюджетной сферы;

- наличие инструментов, позволяющих осуществлять двустороннюю связь с целевой аудиторией, — позволяет определить степень участия граждан в бюджетном процессе. Функционирование механизма

участия граждан в опросах, вынесенных к общему доступу на сайт муниципального образования, способствует эффективному восприятию и практическому применению данных, опубликованных на сайте муниципального образования в рамках повышения понятности бюджетных данных.

Современные проблемы в обеспечении открытости (прозрачности) управления муниципальными финансами:

- отсутствие единой концепции открытости государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в осуществлении публичного управления;

- отсутствие оценки открытости управления муниципальными финансами в рамках мониторинга эффективности управления муниципальными финансами;

- отсутствие национальных рейтингов понятности бюджетов муниципальных образований;

- противоречивость значения общедоступности и опасность использования бюджетных данных в целях, противоречащих интересам Российской Федерации;

- незаинтересованность граждан в открытой бюджетной информации ввиду ее бесполезности в повседневной жизни, слабая ориентированность размещаемой информации на интересы каждого конкретного гражданина;

- использование ограниченного числа информационных ресурсов и инструментов для размещения открытых бюджетных данных;

- низкий уровень развития системы влияния жителями муниципальных образований и общественных объединений на принятие и реализацию решений органами местного самоуправления, а также инструментов, повышающих осведомленность общественности о целях и результатах деятельности органов местного самоуправления.

Мерами, которые бы позволили повысить открытость управления муниципальными финансами в Российской Федерации, могут являться следующие:

- разработка комплексного подхода к повышению уровня открытости государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в виде создания единой концепции;

- на законодательном уровне определить и утвердить единые принципы открыто-

сти управления муниципальными финансами и задачи по реализации этих принципов;

- определить основные механизмы (инструменты) реализации принципов открытости, описать перечни нормативных требований для каждого из механизмов, а также выработать рекомендации для совершенствования уровня открытости;

- оценить динамику повышения уровня и качества открытости управления муниципальными финансами путем проведения регулярного мониторинга и оценки деятельности органов местного самоуправления.

Открытость управления муниципальными финансами является современным требованием функционирования системы местного самоуправления. Информационное общество способно эффективно развиваться только на основе построенного взаимодействия между государством, гражданским обществом и предпринимательским сообществом на принципах свободного и равного доступа к информации. Привлечение институтов гражданского общества к совместной работе по формированию единой открытой правовой среды современного общества возможно только при совершенствовании системы управления не только государственными финансами, но и местными. Построенная на принципах открытости система управления муниципальными финансами будет способствовать развитию экономики и социальной сферы муниципального образования.

Список литературы

1. Бутова Т. В., Овсянникова Д. К. Устойчивость как показатель развития муниципального образования / Теоретические и практические науки XXI века. Сборник статей Международной научно-практической конференции. Ответственный редактор: Сукиасян А. А.. Уфа, 2015. — С. 82–84.
2. Васюнина М. Л. Реформа местного самоуправления и развитие бюджетного законодательства РФ: приоритеты и перспективы // Финансы и кредит. 2003. № 12. С. 65–71.
3. Васюнина М. Л. Особенности формирования местных бюджетов в условиях экономической нестабильности // Муниципальная академия. 2015. № 1. С. 56–62.
4. Прокофьев С. Е., Макаров А. Е. Обеспечение бюджетной транспарентности в зарубежных странах // Финансы. 2010. № 4. С. 62–64.
5. Раковский И. Д. Проблемы управления муниципальными финансами / В сборнике: Современные тенденции развития финансовой системы России. Материалы Межрегиональной научно-практической конференции. Ростовский государственный экономический университет (РИНХ); Редакционная коллегия: Денисов М. Ю., Усенко Л. Н., Алифанова Е. Н., Воронкова О. Н., Евлахова Ю. С., Иванова О. Б., Наливайский В. Ю., Попова Г. В., Семенюта О. Г., Соколова Е. М., Черкашина Т. А., Щемелев С. Н.. 2015. С. 77–80.

Системные проблемы развития индивидуальных инвестиционных счетов в России.



Папин Василий Викторович
Аспирант, Институт сферы обслуживания
и предпринимательства (филиал) Донского
государственного технического университета,
ул. Шевченко, 147, г. Шахты, 346500.
E-mail: vrapin@mail.ru

Papin Vasily Viktorovich — Post-Graduate Student,
Institute of the Service Sector and Enterprise, Branch
of Don State Technical University in Shakhty,
Shevchenko St., 147, Shakhty, 346500, Russia.
E-mail: vrapin@mail.ru

Аннотация: внедрение в российской практике индивидуальных инвестиционных счетов несомненно позитивный шаг в направлении широкому вовлечению населения в процесс трансформации сбережений в инвестиции, но успешности и широкому распространению среди граждан данного инструмента мешают структурные перекосы в системе сбережений граждан, в первую очередь на ее ориентированность на депозиты.

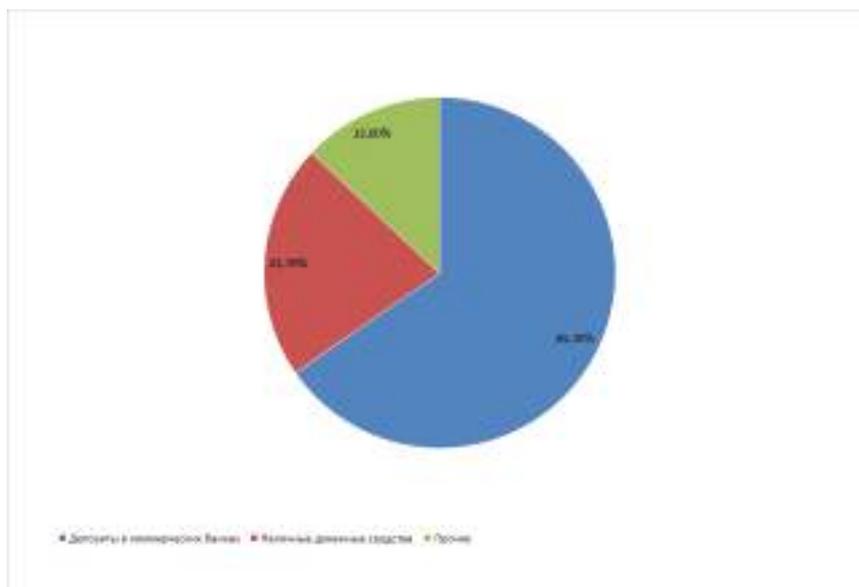
Ключевые слова: индивидуальный инвестиционный счет, сбережения, фондовый рынок.

Annotation: implementation in the Russian practice of individual investment accounts is undoubtedly a positive step towards greater involvement of the population in the process of transformation of savings into investments, but the success and widespread among the citizens of the tool prevent structural imbalances in the system of citizens' savings, primarily in its focus on deposits.

Keywords: personal investment account, savings, stock market.

Введение института инвестиционных счетов в России нацелено на диверсификацию возможностей граждан по накоплению и сбережению средств. В настоящее время основным источником хранения сбережений граждан являются депозиты и наличные средства (рис. 1)

Рис. 1 Структура распределения сбережений граждан



То есть фактически все дальнейшее перераспределение средств проходит посредством банковской системы и у граждан до недавнего времени не было альтернативных инструментов для сбережений, сопоставимых по соотношению риск/доходность. Так, если сопоставить банковский депозит как инструмент сбережения и сбережения посредством инвестирования на фондовый рынок (табл.1), то преимущество окажется на стороне банковского депозита.

Таблица 1 Характеристики различных видов сбережений (без учета индивидуального инвестиционного счета) (Данные Госкомстата России, собственные расчеты)

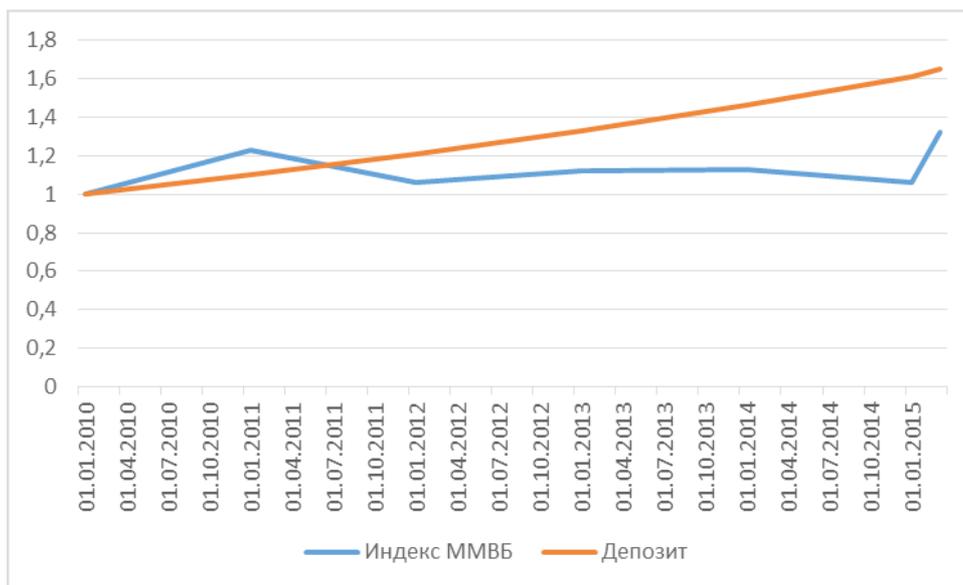
Наименование показателя	Банковский депозит	Инвестирование на фондовом рынке
Минимальная сумма	Обусловлена договором вклада (как правило близка к 0)	Обусловлено экономической целесообразностью (доход должен покрывать затраты на комиссию и сопутствующее программное обеспечение) – как правило не меньше 30 000 рублей
Возможность досрочного истребования	Возможно с потерей накопленных процентов	Возможно в любой момент (за исключением доверительного управления и интервальных ПИФ)
Гарантия возврата вложенных средств	Гарантировано АСВ в сумме до 1,4 млн руб.	Не гарантировано
Риск разорения инфраструктурного участника	Существует по суммам свыше 1,4 млн руб.	Существует вне зависимости от суммы
Гарантированная доходность	Обусловлена оговоренной в момент заключения договора ставкой	Нет
Налоговые льготы	Необлагаемый доход в размере Ставка Центрального Банка России+5%	Необлагаемый доход при удержании активов более 3 лет
Эквивалентность доходов	10% ставка по депозиту эквивалентна доходности вложений на фондовом рынке в 11,5%	

Таким образом при больших рисках необходимо на фондовом рынке зарабатывать большую доходность, лишь для того чтобы сравняться по доходности с банковскими депозитами. То есть для того чтобы инвестирование на фондовом рынке было предпочтительнее депозита необходима устойчивая тенденция заработка.

Однако в Российской действительности этого не происходит (рис. 2)

Рис. 2 Динамика доходов при вложении средств на фондовом рынке и при размещении средств на депозит под 10% годовых.

(Данные компании Финам, www.finam.ru, собственные расчеты)



Выбор депозита, как инструмента сбережений гражданами России обусловлен простотой и предсказуемостью будущего финансового результата. В мировой практике депозит рассматривается как простой инструмент, способный защищать сбережения от инфляции, но не более. Так как за уровнем инфляции через механизм процентных ставок следит центральный банк и опосредованно влияет на ставки по депозитам. А прочие инструменты позволяют увеличивать сбережения на величину отличную от уровня инфляции. Однако в нашей стране такого не происходит и вложения в депозиты как правило не уступают в доходности вложениям в прочие инструменты.

Согласно расчетам инвестиционной компании Арсагера¹ на коротком инвестиционном горизонте – 1-3 года финансовый результат от инвестирования в акции может как существенно превосходить уровень инфляции, так и наоборот показывать результат, заметно уступающий уровню инфляции. На более длительных временных интервалах эти отклонения сокращаются. Результаты депозитов близки к уровню инфляции на средних и длинных интервалах.

Начиная с семилетнего интервала уровень инфляции превосходит результат вложения в депозит. В процентах годовых это превышение незначительное. На максимальном 11-и летнем интервале оно составляет менее 1% годовых.

На длительных интервалах проявляется превосходство вложений в акции над инфляцией. На 11 летнем окне вложения в акции примерно на 1,5% годовых превосходят уровень инфляции².

Учитывая значительные риски вложения сбережений в ценные бумаги по сравнению с депозитами при сопоставимых доходах - депозиты остаются наиболее востребованными инструментами хранения и накопления сбережений в России.

В текущих условиях доходность вложений на фондовом рынке при больших рисках не позволяет заработать больше фактически гарантированного заработка посредством размещения депозита.

1 Данные компании Арсагера, www.arsagera.ru

2 Данные компании Арсагера, www.arsagera.ru

В таком виде фондовый рынок вообще не привлекателен для сбережений.

В результате банковская система сконцентрировала в себе практически все сбережения, и подвержена при этом системным ограничениям на принятие риска – что сказывается на возможностях и желаниях банков инвестировать средства посредством фондового рынка.

Перенаправление сбережений в отдельные счета и небанковские финансовые учреждения позволяет диверсифицировать ресурсную базу финансовых рынков и более равномерно распределять риски эмитентов среди большего количества участников, что позитивно сказывается на емкости рынка и его возможностях по перераспределению ресурсов.

Введение института инвестиционных счетов является альтернативой классическому в нашей стране способу сбережений.

Для успешности реализации данного инструмента в России он должен отвечать следующим критериям:

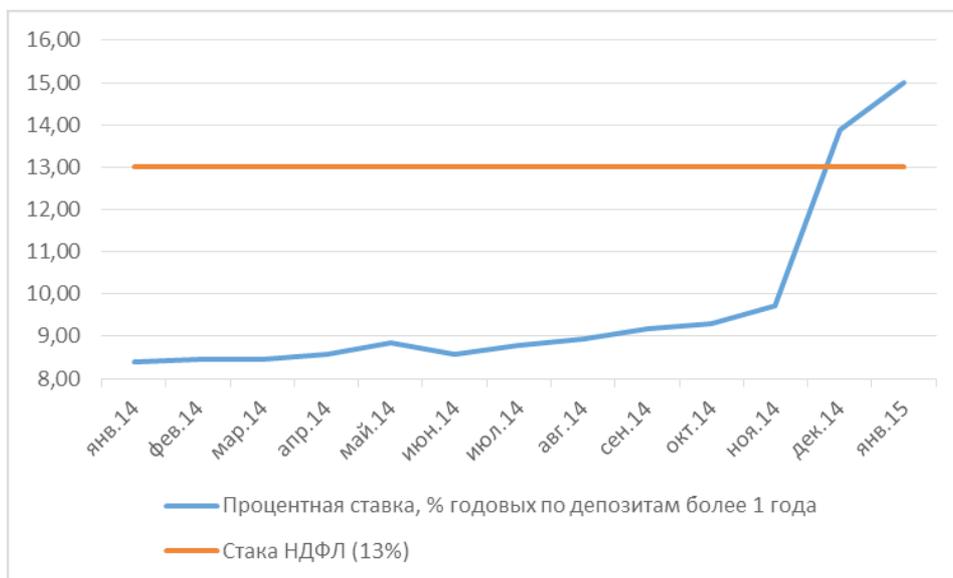
- простота и понятность для граждан;
- защищенность на инфраструктурном уровне;
- обеспечение приемлемой доходности.

Решение двух первых проблем находится в компетенции государства, и принятием соответствующих законодательных актов был сформирован механизм накопления сходный с банковским депозитом. Институт индивидуальных инвестиционных счетов предполагает более активное участие граждан в управлении средствами как самостоятельно, так и посредством передачи средств в доверительное управление. При этом все возникающие доходы в результате управления средствами не подлежат налогообложению. По мнению государства, налоговые поблажки должны стать толчком массовому развитию инвестирования в инструменты фондового рынка. Если до момента повышения ставки Центрального Банка России до уровня 17% годовых даже пассивное инвестирование посредством индивидуального инвестиционного счета могло обеспечивать доходность в районе 13% годовых (при условии наличия возможности возместить уплаченный НДФЛ). Другими словами перевод средств из депозита на счет индивидуального инвестиционного счета и инвестирование в наиболее надежные ценные бумаги давал бы доход (в виде возврата НДФЛ) на уровне ставок по депозитам, при этом с возможностью увеличения доходов при улучшении рыночной конъюнктуры. То с повышением ставок Центрального банка – депозиты стали безоговорочно более привлекательным инструментом накопления сбережений (рис. 3).

Для успешной реализации данного инструмента важна стабильная динамика цен на фондовых биржах, как например в США (рис. 4)

Учитывая длительный горизонт инвестирования посредством накопительных счетов в США и стабильно положительную динамику фондового индекса и превышение его значений после

Рис. 3 Сравнение доходности индивидуального инвестиционного счета и банковского депозита.
(Данные Центрального Банка России, www.cbr.ru, собственные расчеты)



всякого кризиса (как-то кризис 1998 года, доткомов 2000, финансовый 2008 года) у граждан США выработалась уверенность в сохранности средств, чего нет пока в нашей стране.

Рис. 4 Динамика индекса DJ Industrial с 1987 года по март 2015 года
(Данные компании Финам, www.finam.ru, собственные расчеты)

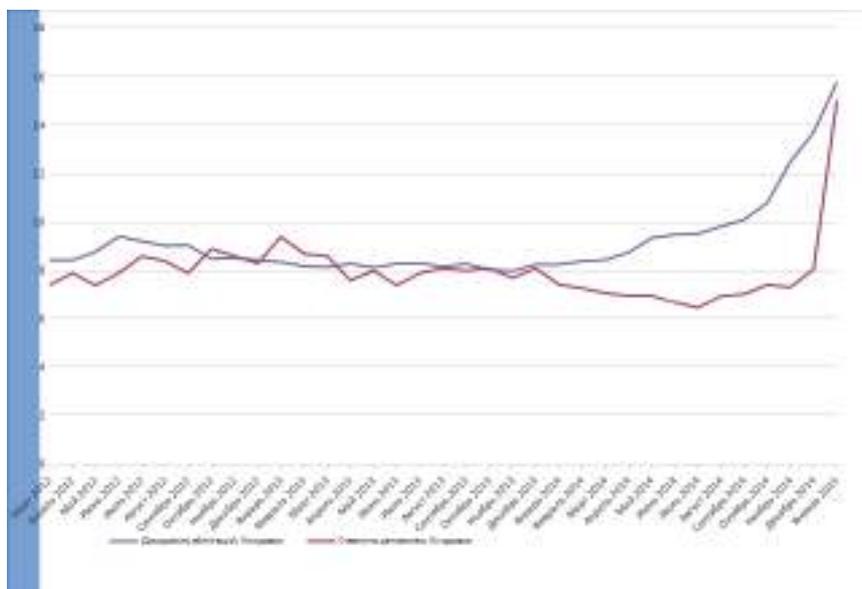


Если обратить внимание на более инертный и устойчивый рынок – корпоративных облигаций, то доходность по этому инструменту незначительно превышает сопоставимые по срокам банковские вклады (рис. 5)

Риски инвестирования в облигации гораздо выше рисков размещения депозита в кредитных организациях и получаемые доходы явно недостаточны для переориентирования сбережений от депозитов в эти инструменты фондового рынка.

Однако с учетом возможного возмещения НДФЛ в размере 13% картина существенно улучшается (рис. 6)

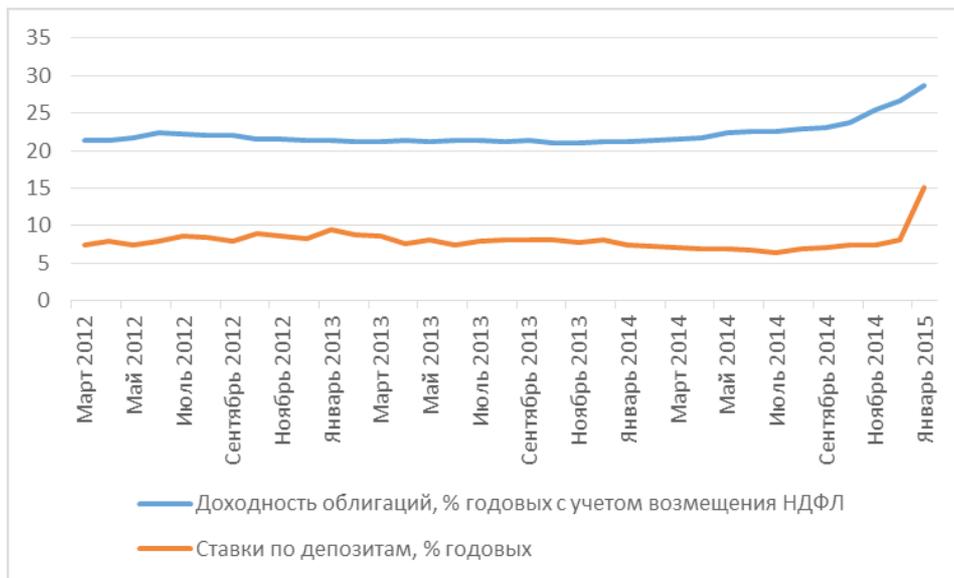
Рис. 5 Динамика изменения доходности облигаций и ставок по депозитам с марта 2012 года.
(Данные Центрального Банка России, www.cbr.ru, Данные компании Финам, www.finam.ru, собственные расчеты)



Но это не касается индивидуального инвестиционного счета второго типа, по которому существует льгота по освобождению доходов от налогообложения. Существенным упущением, на наш взгляд, является невозможность распространять налоговую льготу по налогообложению на получаемые дивиденды и купонные доходы от облигаций по ним налоги будут взиматься в общем порядке). То есть индивидуальные инвестиционные счета направлены в первую

Рис. 6 Динамика изменения доходности портфеля облигаций (с учетом налоговой льготы) и ставок по депозитам с марта 2012 года.

(Данные Центрального Банка России, www.cbr.ru, Данные компании Финам, www.finam.ru, собственные расчеты)



очередь на освобождение от налога на доход, полученный в результате прироста стоимости ценной бумаги, но не от налога на доход по ценной бумаге - что не позволяет рассматривать данный инструмент как полноценный механизм стимулирования сбережений.

В результате основная альтернатива депозиту - вложения в облигации (как инструмент подразумевающий большую вероятность вернуть вложенные средства), при отсутствии налоговых льгот по этому виду доходов попадает в менее выгодное положение по сравнению с депозитом.

Учитывая невнятную динамику российских фондовых индексов на протяжении последних трех лет, наиболее предпочтительными будут консервативные стратегии с минимальными рисками потери вложенных средств. В результате использование индивидуального инвестиционного счета приведет к возмещению части уплаченного НДФЛ (при его наличии), который является налогом, направляемым в бюджеты субъектов федераций, в результате местные бюджеты будут стимулировать инвестиционную активность населения, что не совсем правильно на наш взгляд, принимая во внимание сложное состояние региональных финансов.

Таким образом, для успешного развития института индивидуальных счетов необходимо не только решать структурные вопросы по созданию одинаковых условий для различного рода сбережений граждан, но и проводить работу по улучшению инвестиционного климата в стране, что повысило бы интерес к российским инструментам фондового рынка, в том числе и со стороны собственных граждан.

Список использованной литературы:

- Данные Госкомстата России, собственные расчеты
- Данные компании Финам, www.finam.ru, собственные расчеты
- Данные компании Арсагера, www.arsagera.ru
- Данные Центрального Банка России, www.cbr.ru, собственные расчеты
- Данные Центрального Банка России, www.cbr.ru, Данные компании Финам, www.finam.ru, собственные расчеты

Основные характеристики организационно-правовых форм компаний

The main characteristics of the organizational and legal forms of companies



Колдаев Денис Георгиевич.
Аспирант кафедры «Корпоративное
управление», ФГБОУ ВО «Финансовый
университет при Правительстве Российской
Федерации»

Koldaev Denis Georgievich, graduate student
of «Corporate Governance», Financial University
under the Government of the Russian Federation

Аннотация: в статье рассматриваются теоретические аспекты корпоративных образований, сущностные характеристики компании, признак хозяйственных субъектов, основные характеристики организационно-правовых форм компаний, их законодательное определение

Ключевые слова: компания, юридическое лицо, организационно-правовая форма

Abstract: the article regards theoretical aspects of corporate entities, essential characteristics of the company, features of economic entities, major features of companies' legal forms and their legal definitions.

Keywords: company, legal entity, legal organizational form

Как один из элементов понятийного аппарата правовой науки понятие «организационно-правовая форма» уже имеет определенные исследовательские разработки. Как универсальное это понятие трактовать сложно, так как форма всегда относится к определенному содержанию, поэтому оно всегда относительно. В этой связи корректным является рассмотрение этого понятия применительно к такому сложному институту, каковым является компания.

Сам по себе этот термин в российском законодательстве отсутствует и упоминается косвенно в ст. 11 Налогового кодекса РФ при раскрытии понятия «организация» и то как корпоративное образование, обладающее гражданской правоспособностью, созданное в соответствии с законодательством иностранных государств...»¹. Термин «компания» более соответствует понятию «предприятие», закрепленному ст. 132 ГК РФ, согласно которой «предприятие в целом или его часть могут быть объектом купли-продажи, залога, аренды и других сделок, связанных с установлением, изменением и прекращением вещных прав»². Но все же, как особый субъект хозяйствования «компания» выступает аналогом российского понятия «юридическое лицо». Согласно с. 48 ГК РФ, в качестве юридического лица «признается организация, которая имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество и отвечает по своим обязательствам этим имуществом, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, быть истцом и ответчиком в суде...»³.

Подобная позиция подтверждается определением, данным в Большом экономическом словаре, согласно которого «компания— (фр. *compagnie*)—объединение юридических или физических лиц для проведения совместной экономической (производственной, торговой, посреднической, финансовой, страховой) деятельности. Под компанией понимают предприятия, имеющие разные организационно-правовые формы (формы деловой организации работы, деятельности). Компания имеет статус юридического лица»⁴. Еще одним понятием, аналогичным понятию компания выступает понятие «фирма», которая представляет из себя «экономически и юридически самостоятельный субъект

хозяйствования; имущественно, социально и организационно обособленный участник хозяйственной деятельности, имеющий свое наименование»⁵. Тем самым понятие «компания» в настоящем исследовании распространяется и на понятие «фирма».

Раскрытием сущности и содержания компании является ст. 48 Гражданского кодекса РФ, в которой указывается, что юридическим лицом признается организация, которая, во-первых, имеет в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении обособленное имущество, во-вторых, отвечает по своим обязательствам этим имуществом, в-третьих, может от своего имени приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права, нести обязанности, и, в-четвертых, может быть истцом и ответчиком в суде. Как отмечает О.А. Красавчиков, юридическое лицо—это организация, выступающая в качестве субъекта гражданского права; мерой участия в гражданско-правовых связях является гражданская правосубъектность; иначе можно сказать, что юридическая личность организации—это установленная законом мера возможности и необходимости участия организации в правовых отношениях¹.

Каждый субъект хозяйственной деятельности отмечен особыми признаками, сочетающимися как экономические, так и организационные отношения, обусловленные спецификой применяемых средств производства. Зафиксированное нормами права единство организационных и экономических оснований деятельности хозяйствующих субъектов выступает как его «организационно—правовая форма». Они дают возможность компании обрести официальный правовой статус хозяйствующего субъекта, стать общественно признанным хозяйственником, предпринимателем. Фактически организационно-правовая форма представляет собой особую форму взаимоотношений государства с некоторым лицом, несущим перед государством юридическую ответственность. Так же необходимо указать на то, что конструкция организационно-правовая затрагивает организационные вопросы исследуемого явления, и что они регламентированы нормами права и не подлежат произвольному выбору.

С философских позиций «форма»—

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. N146-ФЗ

одна из категорий науки (предельно общее, фундаментальное, основополагающее понятие). Это способ существования и выражения другой, парной ей категории, «содержание», которое «будучи определяющей стороной целого, представляет единство всех составных элементов объекта, его внутренних свойств, внутренних процессов, связей, противоречий и тенденций»². Категории «форма» и «содержание» отражают взаимосвязь двух сторон одной реальности (природной, социальной, правовой и т.п.). Главным в этой взаимосвязи является «содержание», оно определяет «формы выражения» (структурирования) явления, поэтому форма имеет смысл только по отношению к определенному содержанию, то есть всегда относительна. Одновременно нахождение и описание формы конкретного явления (предмета) всегда было и остается одной из главных задач науки потому что форма всегда фиксирует в явлении (предмете) нечто основное, остающееся инвариантным, те существенные признаки содержания, позволяющие выделить само явление из ряда других явлений (предметов)².

По своей сути, под правовой формой организации подразумевается комплекс юридических, правовых, хозяйственных норм, определяющих характер, условия, способы формирования отношений между собственниками организации, а также между организацией и другими, внешними по отношению к нему субъектами хозяйственной деятельности и органами государственной власти. Так, Н. В. Козлова полагает, что организационно-правовая форма — «вид юридического лица, который отличается от другого вида способом создания, объемом правоспособности, порядком управления, характером и содержанием прав и обязанностей учредителей (участников) в отношении друг друга и юридического лица»³. Можно отметить, что данное определение отождествляет такие понятия, как «организационно-правовая форма» и «вид юридического лица». В свою очередь, Е. В. Рузакова отмечает, что организационно-правовая форма — «предусмотренная законом и характеризующаяся совокупностью отличительных признаков и свойств модель организации, в случае принятия которой за основу в результате государственной регистрации

приобретает статус юридического лица»³.

Затрагивая проблему правовой формы, обычно подразумевается некоторая взаимосвязь экономических процессов с правом, что находит выражение в определенном нормативно-правовом акте, легализующим правовое явление. Поэтому понятие «организация» применительно к теме исследования трактуется как «деятельность по созданию или усовершенствованию взаимосвязей между частями и элементами с целью внесения упорядоченности в процессы и повышения их эффективности»³. Поэтому под правовым аспектом следует понимать такую форму юридического лица, которая установлена нормами права, в данном случае исключительно нормами ГК РФ, а под организационным аспектом следует понимать такую форму юридического лица, которая отражает наличие учредителей (участников) (их количественный и качественный состав, под которым понимаются законодательные требования к правовому статусу учредителя (участника)), а также системы взаимоотношений организационного характера, возникающих между учредителями (участниками) и между учредителями (участниками) с самим юридическим лицом. Выбор организационно-правовой формы во многом определяет тот формальный институт (набор правил), которого придерживается компания в своей деятельности. Организационно-правовая форма влияет и на организационную структуру компании, и на её прямые и обратные связи, и на распределение прав по изменению (адаптации) правил фирмы между работниками, участниками, учредителями. Что и определяет возможности компании по адаптации к рынку.

Как следствие изучения правовой категории «организационно-правовая форма» выделяется ряд признаков, которые позволяют отразить организационно взаимосвязь с правом через особую правовую регламентацию создания юридического лица и его создания в строго определенной форме, необходимость соответствия видов деятельности исходя из сущности организационно-правовой формы на основании принципа законности. Но другая совокупность признаков организационно-правовой формы затрагивает имущественный статус юридического лица, а также порядок

² Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. N51-ФЗ

³ Гражданский кодекс Российской Федерации часть первая от 30 ноября 1994 г. N51-ФЗ

реализации им финансово-хозяйственной функции.

Однако признаки общие для форм коммерческих организаций и признаки соответствующие формам некоммерческих организаций различны и не могут быть обобщены в одном понятии таким образом, как это производится в Общероссийском классификаторе организационно-правовых форм «ОК 028–2012. Общероссийский классификатор организационно-правовых форм» (утв. Приказом Росстандарта от 16.10.2012 № 505-ст) (ред. от 12.12.2014). Здесь под организационно-правовой формой понимается «способ закрепления (формирования) и использования организацией имущества и вытекающие из этого ее правовое положение и цели предпринимательской деятельности»⁴. В этой связи, по способу закрепления имущества и целей предпринимательской деятельности, юридические лица разделяются на организации, преследующие извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности (коммерческие организации) либо не имеющие извлечение прибыли в качестве такой цели и не распределяющие полученную прибыль между участниками (некоммерческие организации).

Исходя из этого одним из общих признаков, присущим всем видам коммерческих и некоммерческих организаций, а в соответствии с документом они являются «хозяйствующими субъектами», есть осуществляемая ими предпринимательская деятельность, однако, в соответствии с законодательством, для некоммерческих организаций это скорее исключение. Употребляя в настоящей работе термин «компания» необходимо уточнить, что учитывая, что обычно под компанией рассматривается специальный субъект предпринимательской деятельности, основной целью которой является извлечение прибыли, было бы уместным считать компанию коммерческой организацией. Подтверждением этой позиции является то, что в Международных стандартах оценки под компанией (business entity) понимается любая коммерческая, промышленная или инвестиционная организация или организация сферы услуг, занимающаяся экономической деятельностью⁵.

⁴ Борисов А. Б. Большой экономический словарь. — М.: Книжный мир, 2003. — 895 с.

⁵ Большаков А. С., Михайлов В. И. Современный менеджмент: теория и практика. СПб.: Питер, 2000. — 411 с. С. 155

В сфере бизнеса, проектирование подходящей организационной структуры является один из факторов, благодаря которому компания должна достигать конкурентного уровня и извлекать прибыль. При этом в случае осуществления сотрудничества деятельность компании подкрепляется необходимостью скоординированной работы, чтобы сделать сотрудничество успешным. При этом не все организационные конструкции одинаковы; структура определяется стратегией, выбранной компанией для достижения поставленной цели. Таким образом, организационная структура должна соответствующим образом реагировать на уровни неопределенности: в условиях неопределенности внутренняя организация должна быть более гибкой и менее структурированной для того, чтобы быстро адаптироваться к данным условиям. Напротив, компания, действующая в относительно знакомой среде может придерживаться фиксированной и стабильной структуры, сформированной с возможностью функционирования в течение длительного периода времени

5 мая 2014 г. Президентом РФ В.В. Путиным был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в главу 4 части первой ГК Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации»⁶. В соответствии с этим законом в российское гражданское право в части регулирования организации и деятельности юридических лиц были внесены существенные изменения, которые затронули правовые основания создания и деятельности открытых и закрытых акционерных обществ в части прекращения ими деятельности и появления вместо них публичных и непубличных юридических лиц. В соответствии с новым порядком юридические лица, которые являются коммерческими организациями, создаются исключительно в следующих организационно-правовых формах: хозяйственные товарищества и общества, крестьянские (фермерские) хозяйства, производственные кооперативы, хозяйственные партнерства, государственные и муниципальные унитарные предприятия.

Изменения в законодательстве привели к тому, что все юридические лица (коммерческие и некоммерческие) разделены на корпоративные и унитарные: к первым относятся юридические лица, учредители

(участники) которых обладают правом участия (членства) в них и формируют их высший орган; ко вторым — юридические лица, учредители которых не становятся их участниками и не приобретают в них прав членства. Существенной новацией стало деление хозяйственных обществ на публичные и непубличные: публичные — это акционерные общества: 1) акции которого публично размещаются или публично обращаются; 2) устав и фирменное наименование которых содержит указание на то, что общество публичное; непубличные — это все ООО и акционерные общества, не подпадающие под признаки публичного.

С точки зрения хозяйственной практики разделение хозяйственных обществ на непубличные и публичные заключается в том, что в первом случае участники, в отличие от участников публичного общества имеют право на изменение ряда положений, затрагивающих корпоративные отношения в сравнении с тем, как это предусмотрено в законе. Так, участники непубличного общества имеют право на изменение порядка распределения полномочий между органами управления; создание иных органов управления в отличие от предусмотренных законом. Им также принадлежит право изменения требований по составу и порядку формирования совета директоров, а также коллегиального исполнительного органа, изменить порядок подготовки и проведения общего собрания, а так же порядок реализации преимущественного права в отношении акций или долей.

Относительно организационных моментов разработки устава хозяйственных обществ указанным законом внесены следующие изменения:

1. Изменен порядок оплаты уставного капитала при создании акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью.

2. Введено требование об определении денежной оценки неденежного вклада в уставной капитал общества с ограниченной ответственностью только независимым оценщиком.

3. Разделены понятия «место нахождения» и «адрес» юридического лица.

4. Отменена обязанность акционерного общества и общества с ограниченной ответственностью иметь печать.

5. Запрещено акционерному обществу вести реестр акционеров самостоятельно.

6. Введен обязательный ежегодный аудит годовой отчетности для всех акционерных обществ.

Так же установлено, что основное общество — это хозяйственное общество, которое имеет возможность определять решения, принимаемые другим (дочерним) обществом: в силу преобладающего участия в уставном капитале другого общества; в соответствии с заключенным между ними договором и иным образом. Основное общество отвечает солидарно с дочерним обществом по сделкам, заключенным последним во исполнение указаний или с согласия основного общества. При этом участники (акционеры) дочернего общества вправе требовать возмещения основным обществом убытков, причиненных его действиями или бездействием дочернему обществу.

Другой серьезной новацией стало закрепление правил восстановления корпоративного контроля. Так участник (акционер), утративший помимо своей воли в результате неправомерных действий других участников или третьих лиц долю (акции) в корпорации, вправе требовать ее возвращения с выплатой справедливой компенсации, определяемой судом, а также возмещения убытков за счет лиц, виновных в утрате доли. Также введено коллективное рассмотрение корпоративных споров: о предъявлении участником или обществом иска в суд за возмещением убытков, причиненных обществу, либо для оспаривания сделки, необходимость заблаговременного уведомления об этом других участников и общество. Если уведомленные участники не присоединятся к иску, они, по общему правилу, не вправе обращаться в суд с тождественными требованиями.

Нормативно стали закреплены положения, серьезным образом изменившие внутреннюю самоорганизацию непубличных обществ. Так, изменилось определение объема правомочий участников не пропорционально их долям в уставном капитале; закрепилось право требовать исключения другого участника из общества в судебном порядке (ранее такое право было предоставлено только участникам ООО, владельцам не менее 10% долей в уставном капитале); произошло изменение порядка управления обществом по единогласному решению участников:

создание или отсутствие коллегиаль-

ных органов управления (наблюдательного и иного совета, правления);

создание или отсутствие ревизионной комиссии;

перераспределение компетенции между органами корпорации («по вертикали») сверху вниз, за несколькими исключениями;

установление порядка созыва, подготовки и проведения общих собраний участников, а также принятия ими решений, отличного от установленного законом;

определение требований, отличных от установленного законом, к количественному составу, порядку формирования и проведения заседаний наблюдательного совета и правления.

В отношении публичных акционерных обществ закреплены императивные требования в части:

- включения в фирменное наименование термин «публичное»;
- определения в уставе порядка управления в полном соответствии с законом;
- создания коллегиального органа управления (не менее 5 членов);
- формирования ревизионной комиссии;
- передачи ведения реестра акционеров и функции счетной комиссии независимому и имеющему лицензию регистратору;
- публичного раскрытия информации на рынке ценных бумаг.

В соответствии с Уставом публичного акционерного общества:

- запрещено ограничение количества акций, принадлежащих одному акционеру, их суммарной номинальной стоимости, а также максимального числа голосов, предоставляемых одному акционеру;
- предусмотрена необходимость получения чьего-либо согласия на отчуждение акций;
- предоставлено преимущественное право приобретения акций (исключения определены законом);

Таким образом, существенные изменения системы создания, деятельности и ликвидации российских юридических лиц проявились в следующем:

произошло уменьшение количества возможных организационно-правовых форм юридических лиц;

указаны наиболее выгодные с экономической точки зрения конструкции юридических лиц;

проведена оптимизация системы некоммерческих организаций в части допустимых организационно-правовых форм;

данные изменения обусловили стремление к обеспечению баланса публично-правовых и частноправовых интересов в этой сфере.

Представленная в актуальной редакции ГК РФ классификация юридических лиц в части деления на корпоративные и унитарные юридические лица являются, по сути, новацией российского гражданского законодательства. Особое значение приобретает в рамках данной классификации новая организационно-правовая форма — публично-правовая компания, которая в соответствии с ГК РФ относится к унитарным некоммерческим организациям. Они придут на смену существовавшим формам реализации публичных целей в экономике — государственная корпорация и государственная компания.

Особенностью статуса публично-правовой компании является ее наделение определенными публично-правовыми полномочиями и функциями, при этом не снимая с нее правосубъектности полноценного участника гражданско-правовых отношений. Наличие публично-правового статуса у данного типа компаний не делает их властным субъектом права, поскольку хозяйственная деятельность по предоставлению услуг регламентируется гражданским законодательством.

С теоретических позиций создание и функционирование подобных юридических лиц обусловлено, во-первых, эффективным использованием и управлением государственным имуществом, и, во-вторых, развитием экономики страны как высокотехнологической, инновационной, прогрессивной, наукоемкой системы. Это достигается «аккумуляцией публичного имущества; действия государственной корпорации в качестве органа управления денежными средствами, имеющими строго целевую социальную направленность; наличием у данных юридических лиц права на размещение (эффективное) активов»¹.

Главной особенностью правового статуса подобных юридических лиц явилось то обстоятельство, что определенная государственная корпорация была создана на основании специального федерального закона. В этой связи, в отличие от всех других юридических лиц, не имела учредительных

документов. При этом для государственной корпорации законом устанавливалось правило о целевом характере их имущества, присущее учреждениям⁶.

Российская наука выработала достаточное количество понятий «юридическое лицо публичного права». В частности, «это самостоятельная организационно-правовая форма, которая создается государством в распорядительном порядке непосредственно законом или иным публично-правовым актом, является носителем прав и обязанностей публичного характера, наделенного властными полномочиями, имеющими обособленное имущество для решения публичных задач и реализации общественных интересов, имеющих внутреннюю структуру, предусмотренную соответствующим властным актом, несет публично-правовую ответственность»⁷.

Особый статус юридического лица публичного права проявляется и в наличии довольно серьезного контроля над его деятельностью. При этом наличие публичной ответственности для юридических лиц публичного права предполагает более строгие формы санкций в отличие от частных правовых компаний исходя из презумпции знания первыми административно-правовых норм.

На сегодняшний день наибольшее распространение получили следующие организационно-правовые формы юридических лиц, в которых имеется серьезное государственное участие: 1) государственное унитарное предприятие; 2) акционерное общество, контрольный пакет акций в котором принадлежит государству или государству является единственным акционером; 3) государственная корпорация; 4) государственная компания. В силу принятых изменений в гражданском законодательстве предполагается преобразование, реорганизация или ликвидация указанных юридических лиц. Тем не менее, можно предположить, что кардинальных изменений структуры и правил деятельности публично-правовых компаний не предвидится и она не сильно будет отличаться от существующих государственных компаний и государственных корпораций.

Вместе с тем юридическое лицо публичного права и публично-правовая компания в качестве некоммерческого юридическо-

го лица не имеют существенных отличий. Поэтому можно говорить о появлении еще одного вида некоммерческой организации, а не о юридическом лице публичного права. В этой связи актуальным является только вопрос времени переименования государственных корпораций в публично-правовые компании.

Потребность в существенной трансформации системы юридических лиц в России позволила оптимально учитывать разнонаправленные частноправовые интересы субъектов гражданского права, а также публично-правовые интересы государства. Это привело к формированию новой организационно-правовой формы юридического лица, которое ранее не было известно российскому гражданскому законодательству — хозяйственного партнерства.

С 1 июля 2012 г. впервые с момента принятия части I ГК РФ в гражданский оборот была введена новая организационно-правовая форма коммерческой организации — хозяйственные партнерства — посредством принятия специального федерального закона. До этого момента возможность введения новой организационно-правовой формы путем принятия специального федерального закона была лишь в отношении некоммерческих организаций, и п. 2 ст. 50 ГК РФ не предполагал и дальше не предполагает введения новой организационно-правовой формы для коммерческих организаций, в отличие от п. 3 ст. 50 ГК РФ (в отношении некоммерческих организаций). В связи с этим, а также с убеждением, что могут быть созданы и иные организационно-правовые формы коммерческой организации, законодательство не должно препятствовать их созданию, что требует дополнения п. 2 ст. 50 ГК РФ. Такая организационно-правовая форма коммерческой организации предназначена для конкретного вида деятельности, а именно «для ведения инновационной (в том числе венчурной) деятельности»⁷.

Хозяйственное партнерство как форма юридического лица предполагает возможность управления бизнесом лицам, которые не являются его участниками, при полном отсутствии ответственности перед кредиторами. В хозяйственном партнерстве внутриорганизационные вопросы регла-

⁶ Красавчиков О. А. Категории науки гражданского права: избранные труды: в 2-х т. М.: Статут, 2005. Т. 2. 494 с.с. 254

⁷ Лебедев С. А. Философия науки: краткая энциклопедия (основные направления, концепции, категории). Научное издание. М.: Академический Проект, 2008. С. 266.

ментируются не уставом—единственным учредительным документом, а договором (соглашением об управлении), «предоставляющим его сторонам полную свободу в управлении хозяйственным партнерством и позволяющим использовать немислимые доселе российскому праву юридические конструкции: опционы, отказы от прав, компенсацию и возмещение издержек, межкредиторские соглашения»⁸.

Введенная законодателем форма хозяйственного партнерства предполагается как форма, которая благоприятна для высокорискованных видов хозяйственной деятельности, (например, инновационная, инвестиционная, венчурная). Основной целью новой организационно-правовой формы является создание компании, которая соответствовала бы особым требованиям высокотехнологичной, в том числе инновационной деятельности, учитывая особенности осуществления наиболее рискованных бизнес-проектов и международные стандарты их реализации. Как верно отмечает О.А. Макарова, анализ Закона о партнерствах позволяет сделать вывод, что партнерства являются смешанной формой предпринимательской деятельности, сочетающей некоторые черты товарищества и общества с ограниченной ответственностью⁹. Хозяйственное партнерство—удобная форма для совместной работы и мотивации сотрудников. В соглашении об управлении хозяйственным партнерством может участвовать лицо, не являющееся участником партнерства. Это может быть руководитель, который при выполнении условий, установленных соглашением, получает свою долю в партнерстве.

К преимуществам хозяйственного партнерства можно отнести:

— хозяйственное партнерство предоставляет участникам возможность заключения более гибкого соглашения об управлении при осуществлении инвестиционной деятельности;

— эта организационно-правовая форма является наиболее удобной для мотивирования персонала, т.к. дает возможность осуществлять распределение полученных дивидендов не только среди участников партнерства, но и среди непосредственных создателей интеллектуального продукта;

— подобная форма ведения бизнеса позволяет не только вложить деньги в интересный и перспективный проект, но и удержать ведущих специалистов, заинтересовать их в совершенствовании и развитии изготавливаемого продукта;

— отсутствуют серьезные барьеры для создания хозяйственного партнерства;

— существуют большие возможности по оспариванию сделок партнерства;

— есть возможность изменения состава участников партнерства без нотариального удостоверения⁹. Привлекательность хозяйственного партнерства для инвесторов заключается еще и в том, что подобная форма ведения бизнеса позволяет не только вложить деньги в интересный и перспективный проект, но и удержать ведущих специалистов, заинтересовать их в совершенствовании и развитии изготавливаемого продукта.

Таким образом, законодатель существенно изменил состав хозяйствующих организаций, имеющих различные организационно-правовые формы. Это привело к изменению в характере и механизмах взаимодействия как между собой, так и с государством и стейкхолдерами.

⁸ Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 621.

⁹ Рузакова Е. В. Коммерческая организация как лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность // Предпринимательское право. — 2008. — № 1.

Список литературы

1. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая от 30 ноября 1994 г. N51-ФЗ
2. Налоговый кодекс Российской Федерации. Часть первая от 31 июля 1998 г. N146-ФЗ
3. Общероссийский классификатор организационно-правовых форм «ОК 028–2012. Общероссийский классификатор организационно-правовых форм» (утв. Приказом Росстандарта от 16.10.2012 № 505-ст.
4. О внесении изменений в главу 4 части первой ГК Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации: ФЗ № 99 от 5 мая 2014 г.
5. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации: одобр. решением Совета при Президенте Рос. Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства от 7 окт. 2009 г. // Вестник ВАС РФ. 2009. № 11.
6. Борисов А. Б. Большой экономический словарь. — М.: Книжный мир, 2003. — 895 с.
7. Большаков А. С., Михайлов В. И. Современный менеджмент: теория и практика. СПб.: Питер, 2000. — 411 с. С. 155
8. Каплин С. Ю. Государственная корпорация как субъект права: дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2011. 248 с. с. 3–4
9. Красавчиков О. А. Категории науки гражданского права: избранные труды: в 2-х т. М.: Статут, 2005. Т. 2. 494 с. с. 254
10. Козлова Н. В. Понятие и сущность юридического лица. Очерк теории и истории: Учеб. пособие. М., 2003. С. 259
11. Лебедев С. А. Философия науки: краткая энциклопедия (основные направления, концепции, категории). Научное издание. М.: Академический Проект, 2008. С. 266
12. Макарова О. А. Хозяйственные партнерства: ноу-хау российского законодательства // Хозяйство и право. 2012. № 2. С. 56–65. с. 65
13. Рузакова Е. В. Коммерческая организация как лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность // Предпринимательское право. — 2008. — № 1
14. Философский энциклопедический словарь / Гл. редакция: Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. Г. Панов. М.: Советская энциклопедия, 1983. С. 621.
15. Юдин Б. Г. Организация // БСЭ. — 3-е изд. Т. 18. — М.: Советская энциклопедия, 1974
16. Юридические лица в гражданском праве: Юридические лица в российском гражданском праве (коммерческие и некоммерческие организации) / отв. ред. В. Н. Литовкин, О. В. Гутников. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. 1024 с. с. 181
17. International Valuation Guidance Note No. 4. "Valuation of Intangible Assets" (revised 2005) // International Valuation Standards. — 2005. — P. 181–194; p. 3

Bibliography

- Civil Code of the Russian Federation. Part I of 30 November 1994. N51-FL
- Tax Code of the Russian Federation. Part I of 31 July 1998. N146-FL
- All-Russia Classifier of Forms of Ownership. «OK 028–2012. All-Russia Classifier of Forms of Ownership» (app. by order of Federal Agency on Technical Regulating and Metrology of 16.10.2012 № 505-st.
- On introducing the amendments to chapter 4 of the first part of Civil Code of the Russian Federation and on invalidation of certain articles of statutes of the Russian Federation: FL № 9 of 5 May 2014.
- Development concept of civil legislation of the Russian Federation: app. by the AEROSAT Council of 7 October 2009// Reporter of Supreme Arbitration Court. 2009. № 11.
- Borisov A. B. Great economic dictionary. — M.: Knizny mir, 2003. — 895p.
- Bolshakov A. C., Mihailov V. I. Contemporary management: theory and practice. St-Pet.: Piter, 2000. — 411p. P. 155
- Kaplin S. Y. Governmebt-owned corporation as a subject of law: dissertation submitted for the degree of candidate of legal sciences. Samara, 2011. 248p. P. 3–4
- Krasavchikov O. A. Categories of civil law science: selected papers: in two volumes. M.: Statut, 2005. V.2 494p. P. 254
- Kozlova N. V. Notion and essence of a legal entity. Essay of theory and history: Study guide. M., 2003. P. 259
- Lebedev S. A. Philosophy of science: brief encyclopedia (major trends, concepts, categories). Scientific publication. M.: Academic Project, 2008. P. 266
- Makarova O. A. Economic partnerships: know-how of Russian legislation// Economy and law. 2012. № 2. P. 56–65. P. 65
- Ruzakova E. V. Business entity as an entity carrying out business operations//Entrepreneurial law. — 2008. — № 1
- Encyclopedic dictionary on philosophy/ Editorial board: L. F. Iliechev, P. N. Fedoseev, S. M. Kovalev, V. G. Panov. M.: Soviet encyclopedia, 1983. P. 621.
- Ydin B. G. Organization//Great Soviet Encyclopedia. — 3rd edition. V.18. — M.: Soviet encyclopedia, 1974
- Legal entities in civil law: Legal entities in Russian civil law (commercial and non-commercial organizations)/chief editor V. N. Litovkin, O. V. Gutnikov. M.: Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, 2012. 2014p. P. 181
- International Valuation Guidance Note No. 4. "Valuation of Intangible Assets" (revised 2005) // International Valuation Standards. — 2005. — P. 181–194; p. 3

О ПОДГОТОВКЕ К ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ДЕПУТАТА

TO THE QUESTION OF THE MUNICIPAL DEPUTIES TRAINING FOR THE PROFESSIONAL ACTIVITIES



Блинова Наталья
Владимировна
заместитель
заведующего кафедрой
государственного
управления
и политических
технологий
ФГБОУ ВО
«Государственный
университет
управления», к.полит.н.,
доцент



Зуденкова Светлана
Александровна
доцент кафедры
государственного
и муниципального
управления
ФГБОУ ВО
«Государственный
университет
управления», к.э.н., доцент



Милькина Ирина
Владимировна
заместитель
директора Института
государственного
управления и права,
доцент кафедры
государственного
и муниципального
управления
ФГБОУ ВО
«Государственный
университет
управления», к.э.н., доцент
Irina_milkina@bk.ru

Аннотация: Рассматриваются проблемы организации подготовки к профессиональной деятельности муниципальных депутатов, опыт Государственного университета управления в разработке программы для подготовки муниципальных депутатов.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальный депутат, программа «Профессиональная деятельность депутата представительного органа муниципального образования»

Abstract: The article deals with the problems of municipal deputies training for professional activities. Revealed State University of management experience in designing professional development programme for municipal deputies.

Keywords: local government, municipal deputy, professional development programme «The professional activities of the municipal deputy»

Концептуальная основа муниципально-го управления, сложившаяся в современных странах, и в том числе в Российской Федерации, предполагает наличие ряда органов, реализующих функции муниципального управления на территории муниципального образования. Среди органов местного самоуправления особое место занимает представительный орган, в полномочия которого, согласно федеральному закону от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», входит принятие муниципальных нормативных правовых актов, регламентирующих все направления муниципальной деятельности [1].

Выборность, как принцип формирования представительного органа местного самоуправления, можно рассматривать с двух сторон. С одной стороны, это «преимущество» местной власти, возможность делегировать права на реализацию самоуправления наиболее уважаемым и достойным членам местного сообщества, способным к выявлению и решению местных проблем. С другой,—необходимость наличия представительного органа, продиктованная законом, ведет к формализму, а, следовательно, качество решений, принимаемых в таком случае может оказаться неудовлетворительным и не соответствовать запросам и интересам населения.

Муниципальный депутат является главным представителем интересов населения. Однако профессиональная деятельность муниципального депутата предполагает не только регулярные встречи с избирателями, участие в заседаниях представительного органа, публичных выступлениях, но и требует знания особенностей муниципального управления, умения объективно оценивать экономическую обстановку, учитывать финансовые возможности муниципалитета, разбираться в тенденциях государственной политики и в психологии чиновников. [3]

По результатам опросов населения, которое провел ВЦИОМ [5] в 2013 г. портрет типичного депутата Госдумы получился противоречивый. С одной стороны, депутат—это образованный, умный (57%) и обаятельный (38%) человек, профессионал в своем деле (42%) с хорошими ораторскими способностями (56%). Но, с другой стороны, он преследует, в первую очередь, собственные интересы (60%), оторван от народа (57%), беспринципный (45%) и безответственный

(42%) взяточник (53%). Близкая картина обнаруживается в восприятии населением муниципального депутата.

На вопрос о том, что должны сделать депутаты, чтобы вы в них поверили, подавляющая часть (75%) респондентов ответили, что хотят видеть реальную работу и личное участие депутатов в решении их проблем. При этом для большинства (64%) наличие у кандидата в депутаты (муниципального и регионального уровней) управленческого опыта, или опыта работы в государственных/муниципальных органах власти, является обязательным, так как депутат должен активно лоббировать решение вопросов жителей, а для этого необходим определенный опыт и знания.

Действительно, спектр проблем, с которыми обращаются жители к своему депутату, с которыми сталкивается депутат в своей работе, огромен. Это и отраслевые направления (ЖКХ, транспорт, медицина, образование, культура, спорт и т.д.), и область политики, нормотворчество и взаимодействие с общественными организациями, СМИ. Есть еще блок организационно-управленческой работы внутри представительного органа власти, реализация контроля за местной администрацией, за бюджетом и т.д. [2]

Современный депутат должен быть профессионалом, точно понимающим не только, чего хотят от него избиратели, но и имеющим четкое представление о том, как работает система принятия решений в целом, что нужно в ней поменять для повышения эффективности решения общественных проблем.

Без постоянного активного обучения, самообразования, скорее всего, депутат не сможет эффективно решать вопросы, поставленные перед ним избирателями. Поддержать муниципальных депутатов в совершенствовании их профессионализма, дать инструменты для эффективного решения вопросов местного значения и развития политической карьеры—задачи современной высшей школы.

Проведенный анализ показал, что в настоящее время проблемами повышения образовательного уровня муниципальных депутатов высшие учебные заведения практически не занимаются, несмотря на то, что общее количество депутатов в РФ составляет более 300 тыс. человек. (22 тыс. муниципальных образований).

Заслуживает внимания опыт Института государственного управления и права (ИГУИП) Государственного Университета Управления, в котором разработана дистанционная образовательная программа «Профессиональная деятельность депутата представительного органа муниципального образования» [4] при поддержке Палаты молодых депутатов при Московской областной Думе.

Институт государственного управления и права более 20 лет готовит специалистов в области государственного и муниципального управления, научными сотрудниками постоянно ведутся научные исследования на актуальные темы государственной политики и местного самоуправления, анализируются лучшие практики решения общественных проблем в России и в мире. Кроме того, многие преподаватели имеют собственный опыт работы депутатами муниципальных образований, многолетний стаж государственной и муниципальной службы.

Миссия программы «Профессиональная деятельность депутата представительного органа муниципального образования» заключается в повышении качества решений, принимаемых органами местного самоуправления в России.

Для определения целевой аудитории и тематических предпочтений Институтом государственного управления и права при поддержке Палаты молодых депутатов при Московской областной Думе в 2016 году был проведен опрос. Охвачены 37 поселений Московской области: 47 депутатов, 6 помощников депутатов.

Целевая аудитория программы:

— депутаты, впервые избранные на должность, стремящиеся в максимально короткие сроки включиться в системную работу, понять механизмы функционирования властного аппарата и обеспечить высокое качество защиты интересов жителей;

— депутаты со стажем, которые хотят повысить результативность своей лоббисткой деятельности, добиться роста политической карьеры, перейти на новый компетентный уровень, расширить область своих знаний;

— помощники депутатов, призванные обеспечить высокую эффективность работы депутатов с плотным и ненормированным рабочим графиком;

— муниципальные и государственные

служащие, вовлеченные в процессы взаимодействия с депутатским корпусом и осуществляющие организационное сопровождение и административно-хозяйственное обеспечение работы представительного органа муниципального образования;

— кандидаты в депутаты и лица, планирующие начать политическую карьеру, но не знающие с чего начать;

— журналисты, освещающие работу органов государственной власти и местного самоуправления, стремящиеся расширить свое понимание принципов функционирования политической сферы общества.

Наибольший интерес среди опрошенных респондентов вызвали следующие темы:

— политические технологии (61,8% опрошенных),

— государственные реформы и местное самоуправление (85,5%),

— современные проблемы муниципального права (65,5%),

— система муниципальных правовых актов (69,1%),

— имущественное и земельное право (74,5%),

— бюджетный процесс в муниципальном образовании (87,3%),

— социально-экономическая политика и прогнозирование (56,4%),

— ЖКХ, транспорт и связь,

— основы государственной и муниципальной службы (72,7%),

— организация работы представительного органа муниципального образования (65,5%).

Проявленный интерес к данным темам обусловлен следующими факторами:

- депутат—это политик, взаимодействующий с различными категориями населения и институтами гражданского общества;

- в своей работе муниципальный депутат сталкивается с очень разными проблемами и на заседаниях, и во время приема граждан, поэтому депутат должен ориентироваться во многих правовых областях;

- ни одно управленческое решение не может быть принято без экономического и финансового обоснования, поэтому депутату муниципального образования необходим набор экономических знаний;

- депутатский корпус является кадровым резервом всей системы управления. Пост муниципального депутата часто яв-

ляется хорошим стартом для успешной карьеры в системе власти, а дальнейшее ее развитие зависит не только от эффективной работы с избирателями, но и от управленческих талантов политика. Для этого необходимо расширять знания и развивать управленческие навыки муниципального депутата.

Программа «Профессиональная деятельность депутата представительного органа муниципального образования» предусматривает использование таких образовательных технологий как открытые мастер-классы, семинары «одного дня», программы повышения квалификации, дискуссии и др.

Важным преимуществом программы «Профессиональная деятельность депутата представительного органа муниципального образования» является возможность дистанционного обучения с применением электронного обучения (на базе среды дистанционного обучения LMS Moodle). Большая часть материалов доступна слушателям в любое время на сайте программы, преподаватели (многие преподаватели ИГУИП имеют собственный опыт работы депутатами муниципальных образований, многолетний стаж государственной и муниципальной службы) проводят вебинары, отвечают на вопросы и рецензируют ответы на практические творческие задания слушателей.

Программа состоит из нескольких курсов разной продолжительности, рассчитанных на слушателей с разным уровнем подготовленности. Тематика курсов охватывает все сферы и участки работы муниципальных депутатов:

- муниципальная политика,
- муниципальная экономика и финансы,
- муниципальное право,
- организация и функционирование власти.

В частности, изучаются такие вопросы: местное самоуправление как часть политической системы общества, избирательные и политические технологии, государственные реформы и местное самоуправление, стратегия и тактика PR, взаимодействие со СМИ, общественными организациями, электронные технологии в политике, взаимодействие с государственными органами (Government Relations), региональная политика, техника публичного выступления, построение и развитие имиджа депутата, система муниципальных правовых актов, нормотворческий процесс, основы городского права, антикоррупционные меха-

низмы в местном самоуправлении, юридическая ответственность представительного органа и местных депутатов, бюджетный процесс в муниципальном образовании, местные налоги и муниципальное хозяйство, имущественные отношения в муниципальном образовании, социально-экономическая политика и прогнозирование, ЖКХ, транспорт и связь, социальная сфера, организация работы представительного органа муниципального образования, реализация полномочий (нормотворчество, контроль и проч.) представительного органа муниципального образования, депутатская этика, организация работы с избирателями, особенности деятельности депутатов в управлении мегаполисом и др.

Опыт реализации программы «Профессиональная деятельность депутата представительного органа муниципального образования» свидетельствует о ее актуальности и востребованности муниципальными депутатами.

Литература

1. Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».
2. Петрина О. А., Стадолин М. Е. О реализации государственной жилищной политики в регионах России. // Вестник университета (Государственный университет управления).— М.: Изд-во. ГУУ, 2014.— № 16.
3. Туровский А.А, Карелина И. М. Модернизация властных и общественных отношений. //Вестник Университета (Государственный университет управления).— 2010.— № 22.— С. 045–051.
4. Сайт программы «Профессиональная деятельность депутата представительного органа муниципального образования»: <http://profdeputat.guu.ru/>
5. Сайт Всероссийского Центра Изучения Общественного Мнения <http://infographics.wciom.ru/>

Особенности формирования механизма разработки стратегических решений с учетом интересов стейкхолдеров

Peculiar features of developing the mechanism of strategic decisions from the perspective of stakeholders



Климкин Юрий Николаевич.
Аспирант кафедры «Корпоративное управление»
ФГБОУ ВО «Финансовый университет при
Правительстве Российской Федерации»

Klimkin Yuriy Nickolaevich, postgraduate student at
the Corporate management Department Federal
State-Funded Educational Institution of Higher
Education "Financial University under the Government
of the Russian Federation"

Аннотация: в статье делается попытка обоснования важности процесса управления интересами всех заинтересованных сторон при разработке стратегических решений. Процесс управления со стейкхолдерами компании представлен в виде ряда последовательных действий с их подробной характеристикой. Много внимания уделяется важнейшему инструменту анализа стейкхолдеров компании — «карте стейкхолдеров», уточнена методика её формирования, дающая возможность определить механизмы взаимодействия с ключевыми стейкхолдерами.

Ключевые слова: стейкхолдеры, управление интересами всех заинтересованных сторон, группы влияния, матрица стейкхолдеров, карта стейкхолдеров, принципы взаимодействия со стейкхолдерами, механизмы взаимодействия со стейкхолдерами.

Abstract: the author of the article tries to prove the importance of the process of managing the interests of all interested parties while developing strategic decisions. The process of managing the company together with stakeholders is presented in the form of subsequent actions with their detailed description. A lot of attention is paid to the most important instrument of analyzing the stakeholders of the company, i.e. "the chart of stakeholders", the author has also elaborated the methodology of its formation that gives an opportunity to identify the mechanisms of interaction with key stakeholders.

Key words: stakeholders, managing interests of all interested parties, pressure groups, matrix of stakeholders, chart of stakeholders, principles of interaction with stakeholders, mechanism of interaction with stakeholders.

В современных условиях при разработке и принятии стратегических решений необходимо научиться управлять интересами всех заинтересованных сторон. Процесс анализа и управления стейкхолдерами компании можно представить в виде ряда последовательных действий: 1) определение групп стейкхолдеров; 2) определение их потребностей; 3) анализ интересов и влияния стейкхолдеров; 4) планирование мероприятий; 5) внедрение запланированных работ; 6) анализ результатов мероприятий по управлению стейкхолдерами. Данная последовательность действий может быть положена в основу управления всеми заинтересованными сторонами. Предлагаемая методика позволяет не только своевременно анализировать интересы стейкхолдеров и выявлять уровень их влияния, но и, главное, формировать перечень действий для управления стейкхолдерами и их ожиданиями. Здесь важен анализ стейкхолдеров, начиная с их идентификации (определения) групп влияния до выявления их интересов.

Речь идет о различных формах влияния, например, на уровень инвестирования (акционеры, инвесторы), на менеджмент (совет директоров, государственные регулирующие органы), на результаты деятельности компании (группы стейкхолдеров, обладающих особыми знаниями и умениями — эксперты, консультанты и т.п.).

В управлении стейкхолдерами важен анализ степени влияния и уровень важности стейкхолдера, т.к. невозможно обеспечить удовлетворение интересов всех групп влияния одновременно. В этом окажет помощь матрица стейкхолдеров.



Что дает подобный анализ? Руководство компании, исходя из уровня влияния стейкхолдеров, может выработать определенный подход к взаимодействию с ними. Так, к стейкхолдерам с высоким уровнем влияния применима стратегия максимальной вовлеченности, вплоть до привлечения к принятию стратегических решений.

Кроме того, важным представляется взаимодействие со стейкхолдерами на основе следующих принципов:

- непрерывность во взаимодействии и выявлении интересов всех стейкхолдеров;
- уважение интересов и мнений всех стейкхолдеров вне зависимости от уровня влияния и важности;
- учет интересов всех заинтересованных сторон и их своевременное информирование;
- соблюдение взятых обязательств перед стейкхолдерами;
- участие стейкхолдеров в разработке стратегических управленческих решений.

Важнейшим инструментом анализа стейкхолдеров компании можно считать «карту стейкхолдеров», для формирования которой можно использовать методику, включающие следующие этапы:

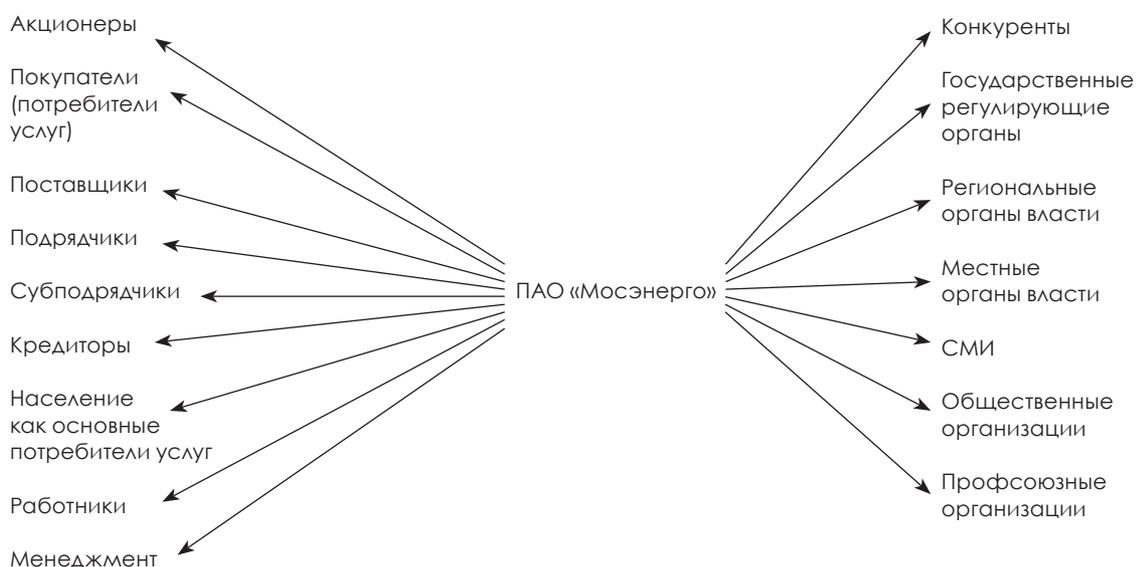
I этап — выявление всех заинтересованных сторон

II этап — ранжирование перечня заинтересованных сторон по степени их влияния

III этап — определение интересов и механизмов взаимодействия ключевых стейкхолдеров.

Если обратиться к анализу состава заинтересованных сторон ПАО «Мосэнерго», то вывится следующее:

Рис. 2 Заинтересованные стороны ПАО «Мосэнерго»



Следующий этап формирования карты стейкхолдеров предполагает ранжирование перечня заинтересованных сторон по степени их влияния на деятельность компании. Здесь можно предложить классификацию стейкхолдеров по модели определения их значимости (Митчел, Агле, Вуд).

Первая группа — латентная категория:

- а) бездействующая группа (фактор власти);
- б) контролирующая группа (фактор законности);
- в) требующая группа (фактор срочности).

Вторая группа — ожидающая категория:

- а) доминирующая группа (факторы власти и законности);
- б) зависимая группа (фактор законности и срочности);
- в) категорическая группа (фактор власти, законности и срочности).

Третья группа — активная категория

- а) опасная группа (факторы власти и срочности).

Для удобства анализа рекомендуется составить таблицу стейкхолдеров, содержание которой может меняться, да и наполнение для компании будет индивидуальным. Атрибуты стейкхолдеров, приведенные в таблице, являются характеристикой отношений с компанией. Регламентируемых процедур, которые могли бы оценить отношения компании со своими стейкхолдерами не существует. Представляется целесообразным использование экспертных оценок топ-менеджмента и менеджмента. На данный период времени группы влияния, распределенные по атрибутам стейкхолдеров по модели Митчела, Агла и Вуда ПАО «Мосэнерго» выглядит следующим образом.

Таблица стейкхолдеров ПАО «Мосэнерго» по модели Митчела, Агла, Вуда

По результатам представленного анализа групп стейкхолдеров можно построить стратегическую модель управления ими, с выделением групп, с которыми нужно на данном этапе искать компромисс или уступить.

Табл. 3.1.2.

№ п/п	Группы влияния	Атрибуты стейкхолдера			Классификация группы
		Власть	Законность (легитимность)	Срочность	
1	2	3	4	5	6
1.	Собственники организации (акционеры)	+	+	+	Категорическая группа
2.	Наемные работники	-	+	+	Зависимая группа
3.	Покупатели (клиенты)	+	-	+	Опасная группа
4.	Поставщики, субподрядчики	-	+	-	Контролирующая группа
5.	Конкуренты	+	-	-	Бездействующая группа
6.	Представители государственной и муниципальной власти (регулирующие органы, региональные и местные органы власти)	+	+	+	Категорическая группа
7.	Местные сообщества	-	-	+	Требуемая группа
8.	Кредиторы	+	-	+	Опасная группа
9.	СМИ	+	+	-	Доминирующая группа
10.	Общественные организации	+	-	-	Бездействующая группа
11.	Профсоюз	-	-	+	Требуемая группа

Рис. 3 Стратегическая модель управления стейкхолдерами

Класс стейкхолдеров		Низкая плотность и централизация	Низкая плотность и высокая централизация	Высокая плотность и высокая централизация
	Категорическая группа	Избегать	Искать компромисс	Уступать
	Ожидающая группа	Не придавать значения	Избегать	Искать компромисс
	Латентная группа	Манипулировать	Не придавать значения	Избегать
Характеристика сети				

В зависимости от ситуации состав групп влияния, а следовательно, и механизмы взаимодействия будут меняться. На наш взгляд, неплохо бы попытаться просчитать и возможные коалиции стейкхолдеров, от чего будут зависеть и атрибуты стейкхолдеров, их место в классификационной категории.

После определения списка ключевых стейкхолдеров можно перейти к уточнению интересов и механизмов взаимодействия с ними. В этом поможет «карта стейкхолдеров», отражающая степень влияния заинтересованных сторон на компанию (в нашем случае ПАО «Мосэнерго») и их взаимную зависимость.

Результатом проведенного анализа является «карта стейкхолдеров» (табл. 3.1.3), которая отражает степень влияния на компанию ПАО «Мосэнерго» и взаимной зависимости от ее деятельности.

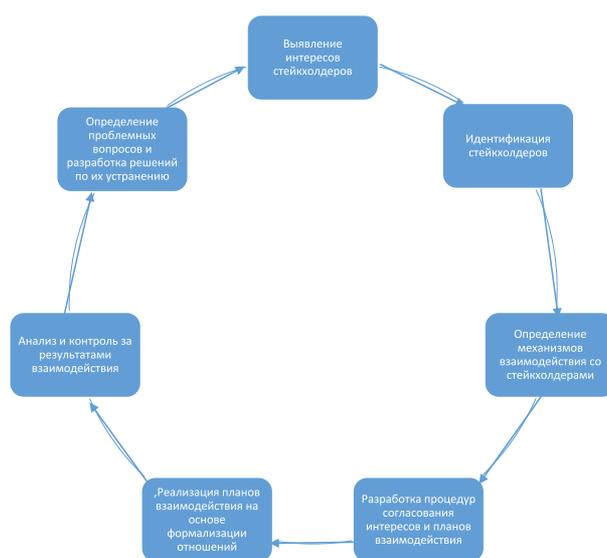
Табл. 3.1.3

№ п/п	Ключевые стейкхолдеры	Группы интересов	Механизмы взаимодействия
1.	Собственники (акционеры) ООО «Газпромэнергохолдинг», г. Москва в лице Департамента городского имущества г. Москвы	Соответствие стратегии развития Рост масштаба деятельности Производственная система, её эффективность Система корпоративного управления и управления рисками	- общее собрание акционеров - деятельность Совета директоров, ревизионной комиссии, соответствующих комитетов - регулярный аудит - отраслевые деловые мероприятия - исполнение внутренних корпоративных процедур и директив
2.	Потребители	Качество и конкурентоспособность продукции. Дисциплина исполнения сроков поставки (электроэнергии и т.п.) Производственная инфраструктура Эффективность управления Финансовое состояние компании	- поставка продукции - договорная деятельность - отчетность - согласование требований и учет взаимных претензий - регулярный аудит - информирование сторон
3.	Поставщики, субподрядчики	Организация выбора поставщика Сроки и объем заказов Перспективы получения новых заказов (на основе перспектив развития компании) Финансовое состояние компании Производственная инфраструктура	- организация поставок - конкурсные процедуры - рабочие совещания - деловая переписка - отчетность
4.	Работники компании	Перспективы развития компании, её достижения Кадровая и социальная политика Ротация персонала Молодежная политика Коллективный договор Условия охраны и безопасности труда Материальная и нематериальная мотивация	- развитие внутрикорпоративных коммуникаций - опросы - анкетирование - рабочие совещания - информирование, в т.ч. путем составления нефинансовой отчетности - обсуждение и утверждение определенных документов (коллективный договор)
5.	Регулирующие органы. Региональные органы власти. Местные органы власти	Развитие инфраструктуры Налоги Занятость Экологическая безопасность Энергоэффективность Социальная политика	- лицензирование деятельности - регулярная отчетность - информирование об основных направлениях деятельности, в т.ч. через нефинансовую отчетность - участие в социальных проектах
6.	Население (основные потребители продукции и услуг)	Качество продукции и оказываемых услуг Оперативность Качество сервисного сопровождения Удовлетворенность ожиданий	- маркетинговые исследования в области удовлетворенности потребителей - организация поставок продукции - мониторинг результатов поставок продукции и оказываемых услуг - информирование о результатах деятельности
7.	СМИ, общественные организации	Состояние и перспективы развития компании Экологическая безопасность Прозрачность хозяйственной деятельности Социальная политика и проекты	- публикации, телепрограммы - рабочие встречи. - информирование через отчетность (необходимость составления нефинансовой отчетности) и интернет-портал
8.	Профсоюз	Соблюдение норм законодательства, в первую очередь ТК РФ, условий коллективного договора Защищенность сотрудников Охрана труда Социальная ответственность	- комиссия по трудовым спорам - совет по этике - совместные заседания администрации и профкома - обсуждение и утверждение коллективного договора
9.	Надзорные органы	Достоверность финансовой отчетности организация независимого аудита Деятельность компании в рамках действующего законодательства, норм и правил	- аудит - подтверждение лицензий, сертификатов и разрешений - согласование проектной и отчетной документации - выполнение предписаний

Поскольку каждая группа влияния имеет сложный состав, то схему ключевых стейкхолдеров можно расширить, уточнив перечень собственников (акционеры, имеющие: контрольный пакет акций, представительство в совете директоров; мажоритарные и миноритарные акционеры); наемных работников (топ-менеджмент, совет директоров, менеджмент, сотрудники, профсоюз и т.п.); потребителей (оптовые и розничные покупатели, внутренние клиенты); конкуренты (существующие, потенциальные, производители замещающего продукта, альянсы конкурентов) и т.д.

Необходимо отметить взаимосвязь механизмов взаимодействия со стейкхолдерами не только с целями и задачами развития компании, но и спецификой и категорией заинтересованных сторон. Последовательность реализации процесса взаимодействия со стейкхолдерами будет выглядеть следующим образом:

Рис. 4. Реализация процесса взаимодействия со стейкхолдерами



Предлагаемая последовательность действий по реализации процесса взаимодействия со стейкхолдерами в некоторой степени универсальна и в основном определяется индивидуальными характеристиками компании, спецификой состава групп влияния. На каждый период времени наиболее трудоемким может быть этап разработки процедур согласования интересов и планов взаимодействия, хотя это не умаляет важность остальных действий компании по управлению стейкхолдерами.

Список использованной литературы

Гражданский кодекс Российской часть первая от 30 ноября 1994 г. N51-ФЗ, часть вторая от 26 января 1996 г. N14-ФЗ, часть третья от 26 ноября 2001 г. N146-ФЗ и часть четвертая от 18 декабря 2006 г. N230-ФЗ с изменениями и дополнениями от 30 марта 2016 г.

Беляева И. Ю., Эскиндаров М. А. Капитал финансово-промышленных корпоративных структур: теория и практика. — М.: Инфра-М, 2001

Беляева И. Ю., Козлова Н. П. Качество корпоративного управления — ориентир для предприятия инвестиционных решений// Научно образовательный журнал «Управленческие науки» М.: Финуни-верситет, 2012

Ивашковская И. В., Константинов Г. Н., Филонович С. Р. Становление корпорации в контексте жизненного цикла организации// Российский журнал менеджмента — 2004, № 4, с. 19–34

Клилэнд, Д. Управление заинтересованными сторонами в проекте. В кн. «Управление проектами» под ред. Дж. К. Пинто. М.: Питер, 2004.

Константинов Г. Н. Корпоративное будущее в контексте конфликта интересов// Бизнес-образование № 1–2002, с. 94–100

Методы принятия управленческих решений в схемах и таблицах. Под ред. И. Ю. Беляевой, О. В. Паниной — М.: Кнорус, 2014

Ткаченко И. Н., Евсеева М. В. Стейкхолдерская модель корпоративного управления в проектах государственно-частного партнерства// Управленческие науки, 2014, № 1, с. 26–34

Годовой отчет 2014 года ОАО «Мосэнерго»

Mitchell, R.K., Agle, B.R., Sonnenfeld, J. A. Who Matters to CEOs. An Investigation of Stakeholder Attributes and Saliency, Corporate Performance and CEO Values // Academy of Management Journal (1999), Vol. 42, No. 5, p. 507–525.

**РЕШЕНИЕМ ПРЕЗИДИУМА
РОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ АКАДЕМИИ
ОТ 24 СЕНТЯБРЯ 2015 ГОДА (ПРОТОКОЛ № 6)**

Антонцев Михаил Иванович председатель Московской федерации профсоюзов,
депутат Московской городской Думы
Кочнев Сергей Васильевич председатель Совета директоров АНО «Институт
развития местных сообществ»
Сурат Игорь Львович. ректор Московского экономического института
Широкова Людмила Николаевна ректор института мировой экономики
и информатизации

Погодин Рудольф Васильевич заслуженный тренер России, заслуженный работник
физической культуры, Отличник народного образования,
главный судья международных турниров памяти Бориса
Гуревича
Селиванов Владимир Ильич исполнительный вице-президент – генеральный директор
Международной Ассамблеи столиц и крупных городов (МАГ)



**РЕШЕНИЕМ ПРЕЗИДИУМА РОССИЙСКОЙ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ АКАДЕМИИ
ОТ 24 СЕНТЯБРЯ 2015 ГОДА (ПРОТОКОЛ № 12)**

Басинский Сергей Николаевич генеральный директор «Офтальмологического центра Басинского С.Н.», доктор медицинских наук, профессор, заслуженный врач РФ
Климкин Юрий Николаевич руководитель группы компаний «Энерго Аудит»



Аксёнов Сергей Александрович заместитель главы администрации городского поселения Богучар
Аммаев Шамиль Магомедович заместитель главы муниципального района Хунзахского района республики Дагестан

Бурова Людмила Викторовна. председатель совета ТОС «25 микрорайон» город Кинешма
Васильев Михаил Владимирович. исполнительный директор Совета муниципальных образований Челябинской области

Дельбиев Усам Юнусович глава администрации Комаровского сельского поселения Надтеречного муниципального района Чеченской Республики

Динаев Адлан Аламадович глава города Грозного

Истамулов Зелимхан Абуалиевич. префект Старопромысловского района города Грозного

Крупин Алексей Иванович. глава городского округа Кинешма

Кузнецов Валерий Васильевич. глава администрации Богучарского муниципального района Воронежской области

Мухушаев Шамиль Гамзатович начальник отдела информационных технологий и связи со СМИ

Черксиев Майербек Саидович заместитель начальника отдела правовой экспертизы Совета депутатов города Грозного



Хизриев Заур Хайдарович глава администрации Гудермесского муниципального района Чеченской Республики

Юсупов Саид Камильевич глава Хунзахского района Республики Дагестан

Content

Открыта подписка на научный информационно-аналитический журнал



на второе полугодие 2016 года

Журнал является официальным печатным органом Российской муниципальной академии.

В журнале публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

Периодичность: 4 выпуска в год (ISSN 2304-831X). Издание заявлено на включение в список научных журналов, рекомендованных ВАК РФ для публикации материалов кандидатских и докторских диссертаций. Научные статьи соискателей ученой степени кандидата наук публикуются на бесплатной основе.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте Российской муниципальной академии: www.ros-ma.ru.

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам: +7 929 601 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.



Муниципальная Академия

УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия» включён в Перечень научных журналов, рекомендованных ВАК РФ для публикации материалов кандидатских и докторских диссертаций. В издании публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

При написании и оформлении статей редакция журнала «Муниципальная академия» просит придерживаться правил, представленных на сайте.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте Российской Муниципальной академии:

www.ros-ma.ru

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам:
+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.

НАУЧНЫЙ РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Зотов Владимир Борисович, — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета
Быков Александр Владимирович — д.п.с.н., профессор
Пупырев Евгений Иванович, — д.т.н., профессор
Мокрый Владимир Семенович — д.ю.н., профессор
Рош Елена Сергеевна — д.э.н., профессор
Калабеков Алан Лазаревич — д.б.н., профессор
Найданов Александр Сергеевич, — к.п.н.
Толкачев Сергей Генрихович — к.э.н.
Ружицкий Владимир Петрович — д.т.н., профессор
Белых Ирина Викторовна, — к.э.н.
Шульга Татьяна Ивановна, — д.п.с.н., профессор
Рой Олег Михайлович, — д.с.н., профессор
Беляев Александр Матвеевич, — д.с.н., профессор
Грищенко Леонид Леонидович, — д.ю.н., профессор
Рагулина Юлия Вячеславовна — д.э.н., профессор
Семкина Ольга Сергеевна — к.э.н., профессор
Бутова Татьяна Витальевна — к.э.н., доцент

РЕЦЕНЗЕНТЫ

Бурак Петр Иосифович, — д.э.н., профессор
Кириллова Ариадна Николаевна, — д.э.н., профессор
Шульга Татьяна Ивановна, — д.п.с.н., профессор

УЧРЕДИТЕЛЬ, ИЗДАТЕЛЬ и РЕДАКЦИЯ:

ООО «Муниципальная академия»

Адрес: 109462, г. Москва, а/я 21

Тел.: +7 929 601 70 38

E-mail: ros-ma@mail.ru

1001c@mail.ru

www.ros-ma.ru

Подписной индекс в каталоге «Роспечать» 70500

РЕДАКЦИЯ

Главный редактор: Зотов Анатолий Борисович
Шеф-редактор: Истомин Владимир Александрович
Заместитель главного редактора: Папин Виктор Васильевич
Выпускающий редактор: Вишнякова Татьяна Витальевна
Редактор: Алексеев Александр Юрьевич
Редактор: Кожевников Владимир Николаевич
Корректор: Кузнецова Ирина Сергеевна
Дизайн и верстка: Попов Дмитрий
Ответственный секретарь: Таровых Мария Алексеевна
Руководитель издательских проектов РМА:
Чихирников Валерий Васильевич

Номер отпечатан в типографии:

ЗАО «Фабрика Офсетной Печати»

111116, г. Москва, ул. Авиамоторная, д. 2

8 (495) 362-10-79 8 (495) 745-08-20 www.fop.ru

Подписан в печать 23.11.2015 г.

Заказ № 23089

Тираж 500 экз.

Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, неподлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна.