

Муниципальная Академия

№4 • октябрь - декабрь • 2019

Государственному университету управления 100 лет

ТЕХНОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

ЭКОНОМИКА И ФИНАНСЫ

РАЗВИТИЕ РЕГИОНОВ
И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ



Официальный печатный орган Российской муниципальной академии

Содержание

Итоги XIX Российского муниципального форума.....2 Юркова С. Н., Широков А. Н., Лыбутина Е. А.	Государственно-частное партнерство как инструмент в решении задач социально-экономического развития регионов и муниципальных образований89 Ибяттов Ф. М., Хмельченко Е. Г.
Технология управления	
Анализ результатов эксперимента по удаленному голосованию в Москве в 2019 году7 Зотов В. Б.	Процесс налогового и бюджетного администрирования: теория и практика применения.....96 Липатова И. В., Лымарь А. И., Тюкина У. Е.
Формирование компетенции местного самоуправления: законодательство и правоприменительная практика13 Мусинова Н. Н.	Проблема классификации транспортных акционерных обществ с государственным участием106 Титов А. А., Яковлев А. Ю.
Формирование политико-правовых условий реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».....19 Милькина И. В., Косарин С. П.	Развитие регионов и муниципальных образований
Особенности подготовки бакалавров и магистров по направлению «Управление «Умным городом» в рамках национального проекта «Цифровая экономика РФ».....30 Голованов В. И.	Особенности и тенденции пространственного развития города Новосибирска.....113 Мусинова Н. Н., Борисова Е. С., Смольникова А. В.
Организация и управление общим средним образованием детей, не владеющих русским языком, в условиях мегаполиса (на примере города Москвы)36 Васильева К. В.	Тенденции совершенствования процесса управления муниципальным образованием в современной информационно-коммуникативной среде.....119 Черкасова М. А.
Мотивация как неперемнная составляющая подготовки управленческих кадров.....43 Салынская Т. В.	Современные формы участия населения в местном самоуправлении: от теории к практике реализации125 Королева Е. Н., Курникова М. В.
Необходимость формирования компетенции делового общения у студентов как необходимого условия успешной работы в системе государственного управления.....49 Фирсова С. В.	Направления развития транспортной системы города Москвы.....133 Милькина И. В., Зыков С. В.
Планирование трудовой карьеры государственного и муниципального служащего.....54 Матвеева Н. С.	Совершенствование организационных механизмов управления транспортной инфраструктурой в курортных городских округах.....140 Голованов В. И., Рукина И. М., Анфимова А. Ю.
Анализ взаимоотношений субъектов наемного труда с работодателями в системе государственного управления.....59 Убушаева Б. Г.	Факторы развития туризма на региональном и муниципальном уровне144 Лебедева Ю. А.
Обоснование необходимости пересмотра подхода к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды.....68 Дикусар К. С., Петрина О. А.	Влияние экологической безопасности на имидж и конкурентоспособность муниципальных образований150 Хмельченко Е. Г.
Государственное и муниципальное управление ветеринарным делом в России: этапы формирования и развития74 Соколова С. В., Соколова С. С.	Современные мегалополисы как особые формы территориальной организации городского населения156 Соколова С. В.
Экономика и финансы	Снижение социальной напряженности в муниципальных образованиях городских округов посредством информационно-коммуникативных технологий.....165 Черкасова М. А.
Некоторые проблемы и пути повышения эффективности финансового контроля со стороны учредителя государственных (муниципальных) бюджетных учреждений в сфере закупок.....84 Яковлев А. Ю.	Деятельность школьного уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образовательных организациях: опыт и перспективы (на примере Московской области)170 Васильева К. В.

Уважаемые читатели!

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

Итоги XIX Российского муниципального форума

Results of the XIX Russian municipal forum



В Анапе (пос. Витязево) завершился XIX Российский муниципальный Форум, который проходил с 16 по 20 сентября т.г. при поддержке Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера, Комитета ГД по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, Всероссийского совета местного самоуправления, Общественной палаты РФ.



Организаторы Форума: Академия социального управления, Фонд «Устойчивое развитие», Институт государственного управления и права Государственного университета управления, Российская муниципальная академия, Комитет гражданских инициатив, ООО «Правда-ТУР».

Уже 19 лет Форум объединяет на единой профессиональной площадке исследователей, экспертов, преподавателей, специалистов в области местного самоуправления, представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления и способствует развитию сотрудничества, об-



мену теоретическими разработками и практическим опытом и информацией в области местного самоуправления и подготовки кадров государственного и муниципального управления.

В 2019 году в работе Форума приняли участие более 140 человек — представители федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, региональных отделений Советов (ассоциаций) муниципальных образований и Всероссийского совета местного самоуправления, СМИ, научных, консалтинговых, некоммерческих организаций, студенческая молодежь, обучающаяся по направлению «государственное и муниципальное управление», профессорско-преподавательский состав высших учебных заведений и учителя истории и обществознания общеобразовательных учреждений.

На Форум приехали представители из 42-х субъектов всех 8-ми федеральных округов РФ, в том числе из республик (Республика Адыгея, Республика Башкортостан, Республика Дагестан, Республика Коми, Республика Татарстан, Республика Удмуртия, Республика Хакасия, Республика Саха (Якутия); двух автономных округов (Ненецкий автономный округ и Ханты-Мансийский автономный округ — Югра); краев (Краснодарский край, Красноярский край, Пермский край, Приморский край, Ставропольский край, Хабаровский край); 23-х областей (Амурская область, Архангельская область, Калужская область, Кемеровская область, Курская область, Кировская область, Ленинградская область, Московская область, Мурманская область, Нижегородская область, Новосибирская область, Омская область, Оренбургская область,

Псковская область, Ростовская область, Рязанская область, Самарская область, Саратовская область, Тамбовская область, Тульская область, Тюменская область, Ульяновская область, Челябинская область) и городов федерального значения (г. Москва, г. Санкт-Петербург).

Участников Форума приветствовали: председатель Оргкомитета Форума Юркова С.Н., заместитель председателя Совета муниципального образования город-курорт Анапа Смирнов А.И., председатель Комитета Законодательного Собрания Краснодарского края по вопросам местного самоуправления, административно-территориального устройства и социально-экономического развития

территорий Жиленко С.В., председатель Комитета Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности, заместитель председателя Высшего Совета Национальной ассоциации по развитию местного самоуправления Тимченко В.С., президент Российской муниципальной академии Айгистов А.А., председатель Комиссии по территориальному развитию и местному самоуправлению Общественной палаты Российской Федерации Максимов А.Н., Исполнительный директор Фонда «Устойчивое развитие» Фокин О.С.

Программа Форума была очень насыщена:

- пленарное заседание «Государственная политика в области
- развития местного самоуправления и реализация национальных проектов»;
- научно-практическая конференция «Территориальная организация, организационные модели, управление муниципальным хозяйством и эффективность местного самоуправления»;
- круглый стол «Сотрудничество органов государственной власти, органов местного самоуправления и некоммерческих организаций в реализации реформы обращения соходами»;
- научно-практическая секция «Проблемы развития муниципальных образований и подготовка муниципальных служащих».

Первый день работы Форума был посвящён вопросам государственной политики в области местного самоуправления и реализации национальных проектов.

С докладом перед участниками Форума выступил Тимченко В.С., председатель Комитета СФ по Регламенту и организации парламентской деятельности, заместитель председателя Высшего Совета Национальной ассоциации по развитию местного самоуправления. Он коснулся вопросов развития законодательства в сфере МСУ, рассказал о роли Национальной ассоциации по развитию местного самоуправления в реализации национальных проектов.

Во второй день — по традиции это день науки и практики — состоялась научно-практическая конференция «Территориальная организация, организационные модели, управление муниципальным хозяйством и эффективность местного самоуправления», на которой основные проблемные вопросы и результаты исследований в сфере территориальной организации и организационных основ мест-

ного самоуправления освятил председатель Комиссии по территориальному развитию и местному самоуправлению Общественной палаты РФ Максимов А.Н.

Отдельный заключительный день работы Форума был посвящён вопросам профессиональной подготовки кадров для органов местного самоуправления и муниципального управления.

19 сентября были подведены итоги, и награждены победители VII-го Российского конкурса выпускных квалификационных работ в области государственного и муниципального управления и XIX-го Российского конкурса образовательных программ и методического обеспечения подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для муниципального управления.

На Форуме выступили представители целого ряда Министерств Российской Федерации, которым участники смогли задать напрямую интересующие их вопросы.

От Министерства юстиции РФ Корнеев А.А., директор Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления представил доклад «Муниципальные образования России сегодня: обзор практики».

Дьяконов А.А., референт Департамента планирования территориального развития Министерства экономического развития РФ, выступил на тему «О совершенствовании системы управления территориальным развитием муниципальных образований».

Бегчин Н.А., директор Департамента программно-целевого планирования и эффективности бюджетных расходов Минфина России рассказал о системе мониторинга и проблемных вопросах финансового обеспечения реализации национальных проектов.

- На реализации национального проекта «Здравоохранение» в муниципальных образованиях в своем выступлении остановился Мелик-Гусейнов Д.В., директор Департамента проектной деятельности Министерства здравоохранения РФ.

С интересом и живым откликом участники Форума прослушали выступление Гавриловой Ю.А., зам. Директора Департамента стратегии, анализа, прогноза и проектной деятельности в сфере образования Министерства просвещения РФ о реализации национального проекта «Образование» в муниципальных образованиях.



Много вопросов было адресовано Руденко А.В., заместителю директора Административно-кадрового департамента Минстроя России относительно реализации национального проекта «Жилье и городская среда».

Заместитель председателя Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека Бобров Е.А. рассказал о новых механизмах формирования фонда доступного жилья и жилищного обеспечения очередников.

Впервые на Форум были приглашены педагоги-победители и призеры ежегодного Всероссийского конкурса «История местного самоуправления моего края» и «Урок местного самоуправления».

В рамках Форума было организовано повышение квалификации учителей по теме: «Инновационные практики преподавания курсов истории и обществознания в школе при обновлении ФГОС». Также учителя приняли участие в межрегиональной педагогической конференции «Вопросы преподавания местного самоуправления в общеобразовательной школе» с участием учителей истории и обществознания города-курорта Анапы.

За три дня плодотворной работы от участников Форума поступило немало предложений, касающихся совершенствования законода-

тельства в сфере местного самоуправления, а также по вопросам повышения роли органов МСУ в эффективности реализации национальных проектов.

Все предложения участников Форума обобщены в Резолюции, которая будет передана в соответствующие государственные органы.

**Юркова С.Н.,
Широков А.Н.,
Львутина Е.А.**

Справка:

Российский муниципальный Форум был учрежден в 2001 году по инициативе Федерального государственного научного учреждения «Российский научный центр государственного и муниципального управления» и Межрегиональной общественной организации «Академия менеджмента и рынка» при поддержке Министерства по делам федерации, национальной и миграционной политики Российской Федерации. За 19 лет существования и работы Форума сложилось содружество профессионалов в области местного самоуправления и муниципального управления, наработан большой практический опыт полезного обмена информацией.

Подробные материалы Форумов можно найти на портале «Муниципал» www.municipal-sd.ruv разделе Российский муниципальный Форум <http://municipal-sd.ru/?q=node/469>

Анализ результатов эксперимента по удаленному голосованию в Москве в 2019 году

Analysis of the results of the remote voting experiment in Moscow in 2019



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

Vladimir Borisovich Zotov,
doctor of Economics, Professor, head of the Department "State and
municipal management" of the State University of management,
Moscow

Аннотация. Данная статья затрагивает актуальную тему — проведение эксперимента и итоги выборов в Московскую Городскую Думу VII созыва 2019 г. В работе рассмотрены итоги удаленного голосования, основные важные события в период голосования, такие как — это первое электронное голосование на дому. Особое внимание уделяется изменениям в количестве победивших кандидатов той или иной партии, что может быть рассмотрено как с положительной точки зрения, так и с отрицательной.

Ключевые слова: выборы, Московская Городская Дума, Мосгордума, результаты, голосование, статистика, 2019.

Abstract. This article touches on an urgent topic — the conduct of the experiment and the results of the elections to the Moscow City Duma of the VII convocation of 2019. The paper considers the results of remote voting, the main important events during the voting period, such as this is the first electronic voting at home. Particular attention is paid to changes in the number of winning candidates of a party, which can be considered both from a positive point of view and from a negative one.

Key words: elections, Moscow City Duma, Moscow City Duma, results, voting, statistics, 2019.

В условиях стремительного развития современных информационных технологий многие страны создают для избирательной дополнительной возможности комфортного голосования с учетом появляющихся дополнительных технических возможностей, чтобы привлечь их к участию в выборах.

В соответствии с законом РФ № 103-ФЗ от 29 мая 2019 года «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва».1 В Российской Федерации впервые был проведен эксперимент по удаленному голосованию избирателей. Этот эксперимент проводился на выборах в Московскую городскую думу седьмого созыва, которые состоялись в единый день голосования на территории Российской Федерации 8 сентября 2019 года. Проходило все по мажоритарной системе, в итоге были избраны 45 депутатов в 45 одномандатных округах, сроком на 5 лет до 2024 года.

На выборах был выдвинут 231 кандидат, из которых 170 в партиях, а 61 самовыдвиженцы. По предварительным результатам, 16 депутатов из состава предыдущей городской Думы сохранили свои места. После обработки 100% бюллетеней лидерами голосования стали: 25 самовыдвиженцев, которых поддержала «Единая Россия», 13 человек, выдвинутые «КПРФ», 3—«Справедливой Россией», 3—«Яблоком» и 1 самовыдвиженец, поддержанный этой же партией.

Если сделать акцент на полномочиях депутатов (внесение законодательных инициатив на рассмотрение в Госдуму; утверждение руководителей на ответственные должности, утверждение бюджета города и контроль за его исполнением; установка порядка проведения референдумов и назначение городских выборов, в том числе выборов Мэра Москвы; решение вопросов, отнесенных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами или другими правовыми актами, к ее ведению), многие понимают, что «застой» среди политической элиты вызовет своеобразную деформацию этих полномочий, нарушая слаженную работу Государственного аппарата3. Тем самым, можно утвердить, что необходимость гражданам относиться ответственно к своему выбору отдачи голоса за того или иного кандидата очень велика, так как влияет на количество депутатов от

разных партий, имеющих собственные политические взгляды и программы развития государства в целом, а так же по Москве— развитие нашей Столицы.

Государство всячески стремится вовлечь население в голосования (например, на 1 июля 2019 года в Москве зарегистрировано 7308469 избирателей). В трех округах Москвы впервые в России проводился эксперимент по удаленному электронному голосованию, чтобы создать гражданам удобные условия по выбору кандидатов, где участвовали округа: № 1 (Зеленоград), № 10 (Северный, Лианозово, Бибирево) и № 30 (Центральное и Южное Чертаново). Явка на электронных выборах удаленного голосования составила более 90 процентов, обычная явка—21,63%4.

8 сентября 2019 года в г. Москве, на отдельных избирательных участках впервые использовали систему удаленного электронного голосования. В эксперименте участвовали три округа, где избиратели могли отдать голос вне избирательных участков с электронных устройств. Для участия они должны были заранее пройти регистрацию на портале мэрии Москвы и лично подтвердить её в центрах обслуживания граждан «Мои документы».

Результаты выборов через удаленное голосование оказались отличными от обычного бумажного. Оказалось, что в случае использования электронных устройств кандидаты от власти набирали большую долю голосов, чем при обычном голосовании.

В одном округе электронное голосование при определённых условиях могло напрямую повлиять на выбор победителя. В 30 округе (район Чертаново) разница между первым и вторым местом составила всего лишь 84 голоса (рис. 1). Они разделили двух самовыдвиженцев—Маргариту Русецкую и Романа Юнемана.

Русецкая считается кандидатом от мэрии, она ректор Государственного института русского языка им. А.С. Пушкина, член Общественной палаты Москвы. Юнеман считается независимым кандидатом, о его поддержке мэрией ничего не известно.

Но при разделении обычных голосов (через бумажные бюллетени) и электронных (через удаленное электронное голосование) оказывается, что у Русецкой большое электронное преимущество.

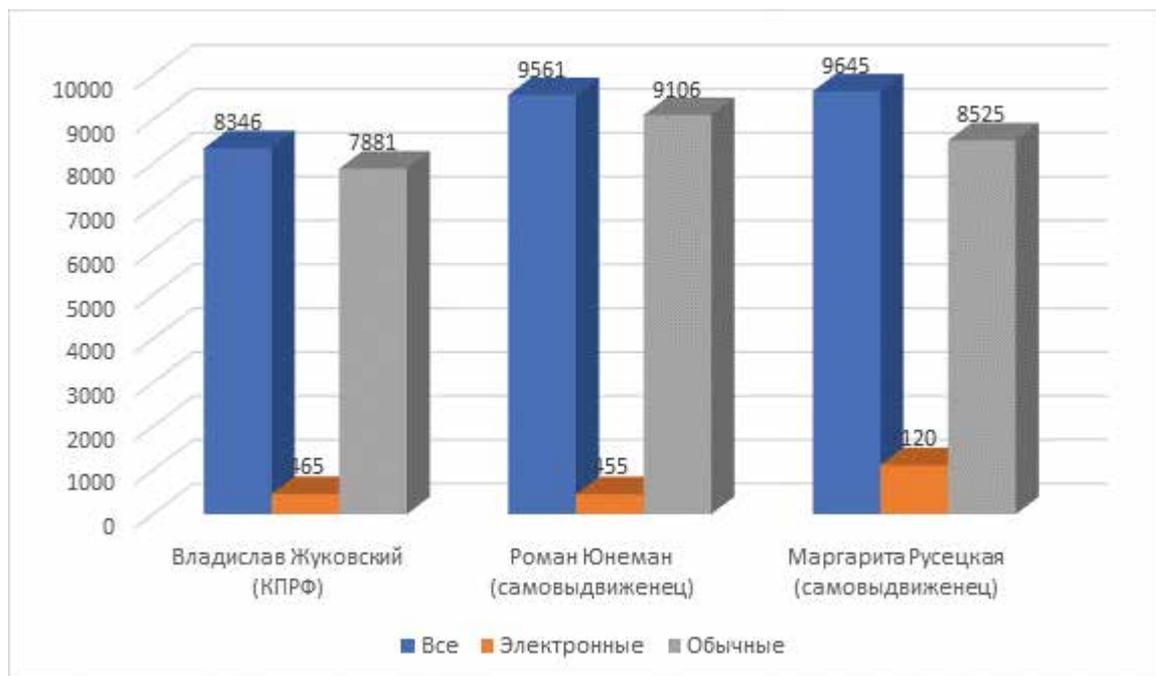


Рис. 1. Результаты выборов в Мосгордуму в 30 округе

В 1 округе (Зеленоград) самовыдвиженец Андрей Титов, неформально поддержанный властью, тоже набрал больше голосов в электронном голосовании, чем

остальные кандидаты. Если убрать электронные голоса, Титов всё равно выигрывает, но с меньшим преимуществом (рис. 2)

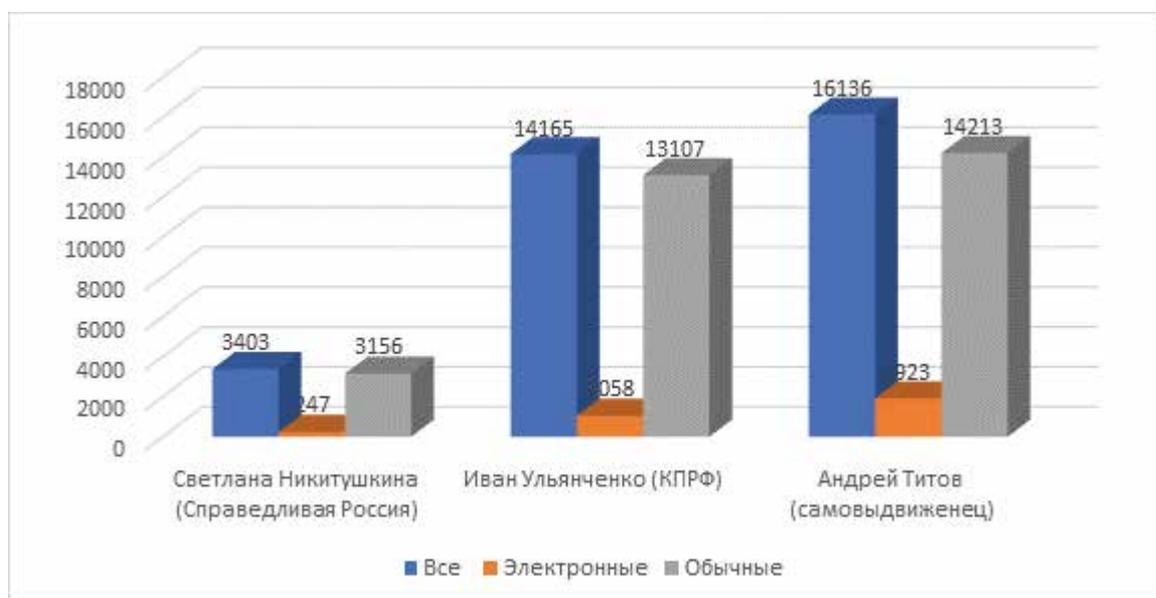


Рис. 2. Результаты выборов в Мосгордуму в 1 округе



Рис. 3. Результаты выборов в Мосгордуму в 10 округе

.10 округ (Бибирево, Лианозово, Северный) стал среди этих трёх самым мало конкурентным. Действующий депутат Мосгордумы Лариса Картавцева выиграла с отрывом в почти 5 тысяч голосов. Кандидат от КПРФ на втором месте (рис. 3).

В переводе в проценты голосов стано-

вится видно, как электронное голосование за победителей отличается от обычного бумажного. Отметим, что только у этих победителей процент голосов в электронном голосовании выше, чем в обычном. У остальных кандидатов обратная ситуация (рис. 4).

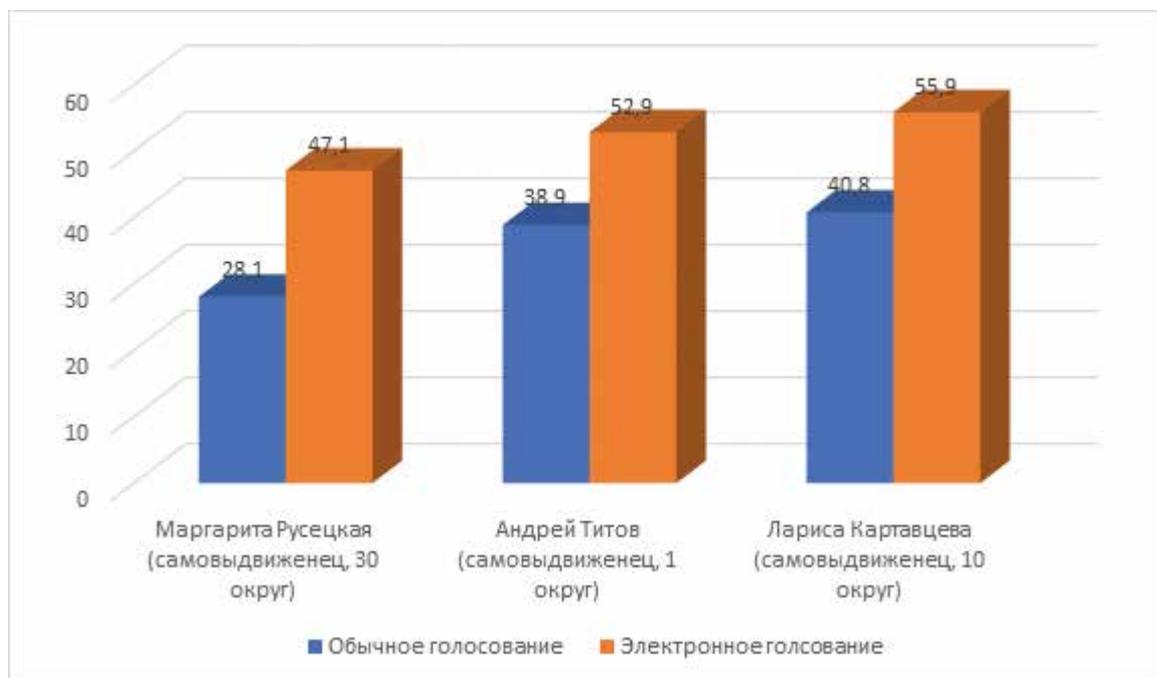


Рис. 4. Результаты победителей выборов в Мосгордуму в процентах, от числа зарегистрированных в своей группе избирателей

Анализируя показатели высокой явки избирателей при удаленном электронном голосовании, следует понимать, что в этом голосовании принимали не все избиратели, проживающие на территории избирательного участка, а лишь те, кто пожелал и зарегистрировался для удаленного голосования, образно говоря, они уже как бы пришли на избирательные участки и ждут их открытия. Поэтому говорить о высочайшей активности избирателей нужно с учетом вышеизложенного. Несогласные с результатом голосования, будут постоянно искать любую зацепку, чтобы показать свою, якобы, правоту.

Система электронного голосования дала сбои и 8 сентября поступали жалобы некоторых избирателей на то, что их голос якобы был отдан без их участия; Утверждения некоторых о том, что, голосуя удаленно, многие избиратели делают это принужденно, типа, их заставляют голосовать не тайно, а показывать бюллетень принуждающему — не состоятельны по следующим причинам; число чиновников и работников подведомственных органов власти являющихся избирателями, по сравнению с общим числом является мизерным (примерно 5–6%), и второе — невозможно к каждому избирателю представить в различных удаленных местах надзирателя.

Суть таких подходов кроется в психологическом восприятии протестных публикаций, митингов, комментариев, направленных против власти. На самом деле «молчаливое» большинство, как правило, не принимающее участие в любых голосованиях, поддерживает многие решения, принимаемые органами местной власти. При удаленном голосовании у них появляется возможность незатруднительного участия в выборах, и тем самым повышать результаты поддержки тех кандидатов, которых не поддерживает протестные оппозиционные избиратели, которые реально находятся в меньшинстве, не смотря на их активную медийность и демонстрационность.

Эта часть, как правило, всегда не соглашается с результатами избирательной компании. Анализ публикаций, показывает, что некоторые комментаторы результатов электронного, удаленного голосования уверены, что эксперимент проводился исключительно в интересах провластных структур.

В этой связи необходимо представлять, что в эксперименте удаленного голосования, доля избирателей была мизерная, и по-

влиять на выборы в целом по г. Москве удаленное голосование не могло. Этому также противоречит факт поддержки удаленного голосования и его результатов самым ярким противником власти, А. А. Венедиктовым, председателем комиссии общественной палаты, он же главный редактор «Эха Москвы».

Кроме России недоверие любым системам выборов присутствует в большинстве стран мира. Выходом из такой ситуации по примеру многих Европейских стран могло бы стать принятие закона, об обязательном участии в выборах, на которые затрачиваются огромные бюджетные средства и установление ответственности за неучастие. Результаты при такой системе будут более объективные, так как в выборах принимали бы участие все избиратели: молодежь, те кому «всегда некогда» и пожилые.

Подводя итоги проведенному эксперименту удаленного голосования можно сделать вывод, что система удаленного голосования очень важна, это еще один шаг к демократии, ее необходимо совершенствовать и распространять в России. Эта система дает дополнительные возможности для граждан России участвовать в проводимых выборах депутатов разных уровней, руководителей органов исполнительной власти, а также проведения референдумов. Вместе с этим, следует развернуть обучающие программы и разъяснять жителям о системе удаленного электронного голосования, ее надежности и достоверности результатов

Литература:

1. Закон РФ № 103-ФЗ от 29 мая 2019 года «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва». [Электронный ресурс]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_325552/ (дата обращения: 27.11.2019).
2. Ерохина Ю. В. Личность и конституционное законодательство // Актуальные проблемы права: Сб. науч. тр. / Под ред. Е. В. Протас. — М., 2017. — С. 74–81.
3. Зотов В. Б., Косарин С. П. Методология организации и проведения электронного голосования при выборах депутатов «Муниципальная академия». — 2019. — № 3. — с. 42–45
4. Лебедева О. П., Кучеренко А. А., Козлов С. Д., Афанасьева Е. В., Афанасьева Ю. С. Политические технологии: Некоторые практические аспекты. — М., 2015. — 36 с.
5. Лебедева О. П., Кучеренко А. А., Козлов С. Д., Афанасьева Е. В., Афанасьева Ю. С. Политические технологии: вопросы теории и методологии формирования процессов. — М., 2016. — 40 с.
6. Dmitrieva J. V. The Problem of Realization of Principle of Separation of Powers in Modern Russia // Юридический форум: Межвуз. сб. науч. тр. — М., 2016. — С. 15–21.
7. «РосРегистр» — новостной портал. Статья «Результаты выборов в Мосгордуму 2019: лидер московских единокороссов Метельский не прошел в новый состав МГД» [Электронный ресурс]. — URL: <https://rosregistr.ru/guide/337176lf.html> (дата обращения: 27.11.2019).

Literature:

1. Law of the Russian Federation № 103-ФЗ dated May 29, 2019 «On the conduct of an experiment on the organization and implementation of remote electronic voting in the elections of deputies of the Moscow City Duma of the seventh convocation.» [Electronic resource]. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_325552/ (accessed: 11.27.2019).
2. Erokhina Yu. V. Personality and constitutional legislation // Actual problems of law: Sat. scientific tr / Ed. E. V. Protas. — M., 2017. — P. 74–81.
3. Zotov V. B., Kosarin S. P. The methodology of organizing and conducting electronic voting in the election of deputies of the «Municipal Academy». — 2019. — № 3. — P. 42–45.
4. Lebedeva O. P., Kucherenko A. A., Kozlov S. D., Afanasyeva E. V., Afanasyeva Yu. S. Political Technologies: Some Practical Aspects. — M., 2015. — 36 p.
5. Lebedeva O. P., Kucherenko A. A., Kozlov S. D., Afanasyeva E. V., Afanasyeva Yu. S. Political technologies: issues of theory and methodology of the formation of processes. — M., 2016. — 40 p.
6. Dmitrieva J. V. The Problem of Realization of Principle of Separation of Powers in Modern Russia // Legal Forum: Interuniversity. Sat scientific tr — M., 2016. — P. 15–21.
7. RosRegistr is a news portal. Articles “The results of the elections to the Moscow City Duma 2019: the leader of the Moscow United Russia party Metelsky did not enter the new composition of the Moscow State Duma” [Electronic resource]. — URL: <https://rosregistr.ru/guide/337176lf.html> (accessed: 11/27/2019).

Формирование компетенции местного самоуправления: законодательство и правоприменительная практика

Formation of local self-government competence: legislation and law practice



Муסיнова Нина Николаевна,
к.э.н., доцент Финансового Университета при Правительстве РФ
E-mail:65651951@mail.ru

Musinova Nina Nikolaevna,
Ph. D., associate Professor, Financial University under the government
of the Russian Federation
E-mail:65651951@mail.ru

Аннотация. Рассмотрены вопросы формирования компетенции местного самоуправления с позиции установленных принципов организации местного самоуправления в демократическом государстве. Выявлены проблемы в разграничении полномочий между уровнями публичной власти. Сделан вывод о необходимости инвентаризации муниципальных полномочий и определены составляющие этой работы.

Ключевые слова: местное самоуправление, полномочия, компетенция, вопросы местного значения.

Abstract. The issues of the formation of the competence of local self-government from the position of the established principles of the organization of local self-government in a democratic state are considered. Identified problems in the division of powers between levels of public authority. The conclusion is made about the need for an inventory of municipal powers and the components of this work are determined.

Keywords: local government, authority, competence, issues of local importance.

Центральный вопрос в любом федеративном государстве—это разграничение полномочий между уровнями публичной власти. От того, насколько гармонично построена система разграничения полномочий между органами государственной власти (далее—ГВ) и органами местного самоуправления (далее—МСУ), напрямую зависит эффективность всей системы управления государством.

МСУ нижний уровень власти в демократическом государстве, наделенный собственной компетенцией. В Российской Федерации организация МСУ основывается на принципах автономной (англосаксонской) модели МСУ, в соответствии с которой Конституцией Российской Федерации установлено, что органы МСУ не входят в структуру органов государственной власти (ст. 132). Отсюда следует, что прямое администрирование органами ГВ в отношении органов МСУ при реализации последними собственной компетенции не допустимо, и предполагает четкое разграничение полномочий между этими уровнями.[2]

Однако анализ законодательства и правоприменительной практики свидетельствует о том, что чёткое разграничение полномочий между уровнями публичной власти в Российской Федерации в значительной степени не обеспечивается.

Прежде всего, необходимо отметить некоторую разнонаправленность в формировании компетенции МСУ. В последние годы на МСУ возлагается решение несвойственных ему задач под видом «вопросов местного значения» и изымаются многие вопросы, которые традиционно находились в компетенции последних лет. [4,7]

Сохраняется «пересечение» компетенций, дублирование полномочий органов власти разных территориальных уровней [6]. Пробелы в разграничении полномочий по отдельным сферам правового регулирования приводят к ненадлежащему исполнению и значительному снижению качества услуг, оказываемых как органами ГУ, так и органами МСУ.

Кроме того, проблему недостаточно чёткого разграничения полномочий усугубляет широкое использование законодателем при формулировке вопросов местного значения терминов «создание условий», «содействие», «осуществление мероприятий», «участие» без однозначного определения их правового содержания. [6, С. 114].

В результате невозможно определить полный объём полномочий органов МСУ и их соотношение с полномочиями органов ГВ.

Такая правовая неопределённость приводит к разночтениям и субъективным толкованиям в части исполнения одного и того же полномочия органами МСУ разных муниципальных образований (далее—МО) и, что немаловажно, органов государственного контроля и надзора. Эта проблема, неоднократно обозначаемая главой государства, так и не получила своего решения. Еще 6 лет назад Президент РФ В.В. Путин (12.12.2013) в Послании Федеральному Собранию РФ отметил, что в системе МСУ накопилось немало проблем.[1]

Во-первых, объем ответственности и ресурсы муниципальных образований не сбалансированы. В 2014 году ФЗ-131 установил для сельских поселений 13 базовых вопросов местного значения, а субъекты РФ получили право расширения этого перечня, а вместе с этим и разграничения полномочий между муниципальными районами и сельскими поселениями. По состоянию на 2019 г. расширенные перечни вопросов местного значения сельских поселений действуют в 62 субъектах РФ, вместе с этим применяется дифференцированный подход к поселениям разных муниципальных районов.

Все это породило неразбериху с полномочиями: они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой—от района к региону, от поселения к району и обратно. [6, С. 116].

В 2018–2019 гг. передача полномочий от поселений муниципальным районам и от муниципальных районов поселениям на основании соглашений продолжилась. Несмотря на то, что в федеральном законодательстве предусмотрено, что субъекты РФ, наделяющие сельские поселения дополнительными вопросами местного значения, могут определять и дополнительные доходные источники для решения указанных вопросов в виде нормативов отчислений от НДФЛ и единого сельхозналога, это право реализуется не во всех регионах.

Вместе с тем, данный механизм предназначен для точечного учёта интересов, возможностей и особенностей территории каждого МО. Он призван способствовать оптимизации расходов на уровне сельских поселений. Одна из главных причин передачи полномочий с поселенческого уровня на районный—недостаток финансовых

ресурсов на реализацию всех полномочий, т.к. основная доля доходов поселений формируется за счёт дотаций из бюджетов субъектов РФ и муниципальных районов на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений.

Основная причина передачи полномочий на поселенческий уровень—необходимость обеспечения мобильной и бесперебойной работы различных систем жизнеобеспечения непосредственно на территории поселений. Например, сельские поселения как балансодержатели сетей заключают договоры с ресурсоснабжающими организациями, что позволяет обеспечить оперативный контроль за их исполнением и в случае аварийных ситуаций сократить время реагирования на их устранение. Достаточно широко распространена практика передачи полномочий в сфере дорожной деятельности от муниципального района к поселению. В связи с этим очевидно, что эти и подобные им вопросы изначально должны быть составляющими компетенции поселенческих муниципальных образований.

Вместе с тем наблюдаются и сложности в реализации договорного механизма передачи полномочий из-за отсутствия единого образа при определении основных этапов заключения соглашений и отсутствие общепринятой методики расчёта объёма межбюджетных трансфертов. На практике это приводит к тому, что вместе с полномочием передаётся недостаточный объём средств.

- Одним из наиболее ярких нововведений последних лет было положение о перераспределении региональным законом полномочий от муниципальных образований субъекту РФ. Требования законодательства в совокупности с задачами по повышению инвестиционной привлекательности субъектов РФ мотивируют региональные органы на поиски таких решений, которые, по их мнению, смогли бы обеспечить качественное улучшение соответствующей административной работы на территориях. Как правило, полномочия перераспределяются в связи с тем, что у муниципалитетов отсутствуют финансовые, кадровые, технические и иные ресурсы для их эффективного исполнения. Например, полномочия по предоставлению земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, дорожной деятельности или электро-, газо- и водоснабжению.

В 2019 г. законы о перераспределении полномочий по решению вопросов местного значения от органов МСУ к органам исполнительной власти субъектов РФ действуют в 51 субъекте РФ и затрагивают 4,5 тыс. МО. [8].

Порой на региональный уровень поднимаются вопросы, стратегически важные для муниципального развития (градостроительство, управление земельными участками и т.д.), без должного учёта мнения муниципального сообщества. Нередко среди таких решений встречаются и злоупотребления, о чем свидетельствуют практики перераспределения тех вопросов, которые не только эффективно решались на муниципальном уровне, но и приносили доходы местному бюджету.

В связи с этим хорошей практикой при перераспределении полномочий может стать закрепление за советами муниципальных образований субъектов РФ задачи по проведению предварительной экспертизы проектов законов субъекта РФ, касающихся полномочий и вопросов местного значения органов МСУ.

Уместно заметить, что имеются определенные риски, связанные с применением института перераспределения полномочий, которые нереально решить в рамках диалога органов МСУ и региональных органов ГВ. Дело в том, что отстранение муниципалитетов от исполнения полномочий (даже временное), как правило, приводит к утрате навыков и квалификации у специалистов, ранее их исполнявших, а порой—и к сокращению самих специалистов.

Необходимо заметить, что в последние годы снизилось количество полномочий, исторически присущих местной власти (первичное здравоохранение, социальная защита и др.). Это стало следствием отсутствия на местах необходимых кадровых и организационных ресурсов, но ключевая причина—многолетние серьёзные диспропорции в налоговой системе и межбюджетных отношениях. Вместе с тем, возросло количество полномочий, несвойственных природе МСУ, имеющих, по сути, государственный характер (профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона, предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций, мобилизационная подготовка). [5].

Другой значимой составляющей компетенции МСУ являются отдельные госу-

дарственные полномочия, переданные на исполнение на муниципальный уровень. Институт наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями, как свидетельствует практика, активно развивается.

Имеет место значительное количество делегированных государственных полномочий, финансируемых за счёт субвенций из бюджетов вышестоящего уровня. Объём субвенций превышает объём налоговых доходов МО, при этом методиками расчёта субвенций не учитываются реальные условия исполнения полномочий.

Испытывая дефицит необходимых бюджетных ресурсов, органы МСУ не могут эффективно исполнить и собственные, и делегированные полномочия. Существующие в деятельности органов МСУ сложности, как правило, обусловлены их недостаточной бюджетной обеспеченностью и большим количеством реализуемых полномочий, отсутствием должного методического, организационного, финансового и кадрового обеспечения, что приводит к низкой эффективности их реализации. Выделяемые субвенции сильно занижены. МО зачастую вынуждены за счёт средств местного бюджета исполнять отдельные государственные полномочия, не связанные с решением вопросов местного значения, в результате чего местный бюджет испытывает необоснованную нагрузку. [3]

На наш взгляд, одним из основных остаётся вопрос о пропорции (соотношении) вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, о возможном «пределе» наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями. Складывающаяся практика свидетельствует о том, что органам МСУ вменяется в обязанность осуществлять государственные полномочия, которые по объёму затрачиваемых ресурсов сопоставимы с ресурсами, необходимыми для решения вопросов местного значения. Высказываются опасения, что чрезмерный объём передаваемых государственных полномочий ведёт к огосударствлению МСУ.

В связи с этим представляется целесообразным законодательно регламентировать возможность передачи отдельных государственных полномочий на местный уровень следующим: только по итогам обсуждения с органами МСУ и с учётом кадровых, организационных и информационных возможностей МО.

Участвовать в решении важных задач государства, несомненно, должно и муниципальное сообщество. Однако в каждом случае необходимо искать разумный компромисс между государственными и муниципальными возможностями и потребностями.

В условиях хронического отсутствия финансовых ресурсов для решения вопросов местного значения отдельные государственные полномочия, передаваемые без должного финансового обеспечения, создают дополнительные препятствия для эффективной работы МО. Между тем в федеративном государстве, каким является Российская Федерация, процесс наделения органов МСУ отдельными государственными полномочиями должен строиться на отношениях сотрудничества с целью повышения качества исполнения как государственных, так и муниципальных услуг и функций.

С целью реализации принципа subsidiarity в законодательстве о полномочиях органов МСУ и оптимизации системы муниципальных полномочий Общероссийский Конгресс приступил в 2017 году к созданию реестра муниципальных полномочий. Был проведён анализ федерального законодательства и выявлен 201 федеральный закон, наделяющий органы местного самоуправления полномочиями и правами.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 29.06.2018 г. № ВМ-П16-42пр. была организована инвентаризация полномочий органов МСУ. Во исполнение поручения Минэкономразвития России совместно с Минюстом России и Минфином России провели анализ правовой базы для реализации полномочий субъектов Федерации. По той же методике, но опираясь на реестр муниципальных полномочий, подготовленный Конгрессом, Минэкономразвития совместно с Конгрессом продолжил работу уже с муниципальным уровнем.

В 2018 г. проводился анализ содержания отраслевых нормативных правовых актов, закрепляющих полномочия органов МСУ, вытекающих из вопросов местного значения. Весь объём полномочий был разделён на 8 блоков, и за каждым блоком были закреплены пилотные регионы.

Поступило свыше 500 предложений, затрагивающих все выше рассмотренные составляющие компетенции МСУ. Анализ

поступивших предложений выявил их неоднородность, а порой—и противоречивость. В связи с этим участниками проекта решено провести сплошную инвентаризацию с участием всех субъектов РФ. После всестороннего обсуждения с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти предложения по совершенствованию системы наделения органов МСУ полномочиями будут внесены в Правительство Российской Федерации.

На наш взгляд, предстоит огромная, но необходимая работа, включающая [9]:

1) инвентаризацию полномочий органов МСУ с участием всех субъектов РФ и заинтересованных федеральных органов исполнительной власти;

2) проведение мониторинга правоприменительной практики разграничения компетенций между уровнями публичной власти в сфере МСУ, определение наиболее актуальных проблем правового регулирования, с которыми сталкиваются МО, и создание автоматизированного реестра полномочий всех уровней публичной власти;

3) отнесение к компетенции органов ГВ Российской Федерации такие полномочия, как организация и осуществление мероприятий по территориальной обороне и гражданской обороне, а также защита населения и территории муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций

природного и техногенного характера;

4) легальное определение понятий, описывающих вопросы местного значения и полномочия органов МСУ: «организация», «создание условий», «участие» и «содействие».

5) разработку модельных муниципальных правовых актов, регламентирующих механизм передачи полномочий по соглашениям и включающих методику расчёта соответствующих межбюджетных трансфертов;

6) разработку методических рекомендаций для субъектов РФ по применению института перераспределения полномочий, определив, что целью перераспределения полномочий может являться только повышение эффективности их исполнения, отработки методики исполнения и финансирования с последующим возвратом в зону ответственности органов МСУ;

7) создание механизмов учёта мнения органов МСУ (Совета муниципальных образований) при делегировании отдельных государственных полномочий на местный уровень.

Литература:

1. «Послание Президента РФ Владимира Путина Федеральному Собранию» 12 декабря 2013 год [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/ (Дата обращения 14.10.2019)
2. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях. // Муниципальная академия. — 2017. — № 1. — С. 4–12.
3. Зотов В. Б., Голованов В. И. Проблемы финансового обеспечения в муниципальных образованиях и направления повышения уровня самостоятельности местной власти. // Муниципальная академия. — 2018. — № 2. — С. 57–61.
4. Карцев В. Б. Пути разрешения конфликта полномочий органов власти муниципального и регионального уровней. // Местное самоуправление перед лицом современных вызовов: материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием 9 ноября 2018 года / отв. ред. В. Ю. Картухин. — Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2018. — 319 с. — С. 106–108
5. Маркварт Э. Компетентность местного самоуправления — мутация в ходе очередной муниципальной реформы. // Местное самоуправление перед лицом современных вызовов: материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием 9 ноября 2018 года / отв. ред. В. Ю. Картухин. — Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС, 2018. — 319 с. — С. 150–166.
6. Прокофьев С. Е., Мусинова Н. Н. Ключевые направления развития местного самоуправления в контексте устойчивого развития муниципальных образований. // Спб.: ООО «Издательский дом «Реальная экономика», 2015. — 480 с. — С. 111–120
7. Сираждинов Р. Ж. Особенности реализации компетентностного подхода в местном самоуправлении в России // Муниципальная академия. 2013. № 2. С. 8–11.
8. Информационно-аналитические материалы о состоянии и основных направлениях развития местного самоуправления в Российской Федерации (данные за 2018 г. — начало 2019 г.) [Электронный ресурс] — Режим доступа: https://minjust.ru/sites/default/files/inf_0.docx
9. Доклад Общероссийского Конгресса Муниципальных Образований «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] - Режим доступа <http://okmo.news/event.php?40> (Дата обращения 15.11.2019 г.)

Literature:

1. «Message from the President of the Russian Federation Vladimir Putin to the Federal Assembly» December 12, 2013 [Electronic resource] — Access mode: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155646/ (Date of access 10/14/2019)
2. Zotov VB Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions. // Municipal Academy. — 2017. — No. 1. — P. 4–12.
3. Zotov VB, Golovanov V. I. Problems of financial support in municipalities and directions of increasing the level of independence of local authorities. // Municipal Academy. — 2018. — No. 2. — P. 57–61.
4. Kartsev VB Ways to resolve the conflict of powers of authorities of the municipal and regional levels. // Local government in the face of modern challenges: materials of the III All-Russian scientific and practical conference with international participation on November 9, 2018 / ed. ed. V. Yu. Kartukhin. — Vladimir: Vladimir branch of RANEP, 2018. — 319 p. — P. 106–108
5. Markvart E. The competence of local self-government — a mutation in the course of the next municipal reform. // Local self-government in the face of modern challenges: materials of the III All-Russian scientific and practical conference with international participation on November 9, 2018 / rev. ed. V. Yu. Kartukhin. — Vladimir: Vladimir branch of RANEP, 2018. — 319 p. — P. 150–166.
6. Prokofiev S. E., Musinova N. N. Key areas of local government development in the context of sustainable development of municipalities. // St. Petersburg: LLC “Publishing House” Real Economy”, 2015. — 480. — P. 111–120
7. Sirazhdinov R. Zh. Features of the implementation of the competency-based approach in local government in Russia // Municipal Academy. 2013. No. 2. P. 8–11.
8. Information and analytical materials on the state and main directions of development of local self-government in the Russian Federation (data for 2018 — early 2019) [Electronic resource] — Access mode: https://minjust.ru/sites/default/files/inf_0.docx
9. Report of the all-Russian Congress of Municipalities “on the state of local self-government in the Russian Federation” [Electronic resource] — Available at: <http://okmo.news/event.php?40> (accessed 15.11.2019)

Формирование политико-правовых условий реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»¹

Formation of political and legal conditions for the implementation of the national program «Digital economy of the Russian Federation»



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

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



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

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

Аннотация. Процесс цифровизации экономики в России прошел несколько этапов, к настоящему времени на федеральном и региональном уровне сформирована информационная среда и инфраструктура для развития данного процесса, но отмечается фрагментарный характер созданных условий. В статье анализируется процесс формирования политико-правовых условий для реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденной в 2019 году, и федеральных проектов, входящих в Национальную программу. В исследовании систематизированы направления и виды документов, формирующие нормативную правовую базу цифровизации экономики России, рассмотрены участники реализации национальной программы. Исследование подготовлено по проекту № 1 «Анализ готовности российского общества к процессам цифровизации» в рамках договора пожертвования от 01.03.2019 г. № 1154.

Ключевые слова: цифровая экономика, цифровизация общества, Национальный проект (Национальная программа), нормативное регулирование.

Abstract. The process of digitalization of the economy in Russia has passed several stages, to date, at the Federal and regional level, the information environment and infrastructure for the development of this process have been formed, but the fragmented nature of the conditions created is noted. The article analyzes the process of formation of political and legal conditions for the implementation of the national program «Digital economy of the Russian Federation», approved in 2019, and Federal projects included in the National program. The study systematized the directions and types of documents that form the regulatory framework for the digitalization of the Russian economy, considered the participants in the implementation of the national program. The study was prepared under project No. 1 «Analysis of readiness of the Russian society to digitalization processes» within the framework of donation agreement No. 1154 dated 01.03.2019.

Keywords: digital economy, digitalization of society, national project (national program), regulatory regulation.

¹ Исследование подготовлено по проекту «Анализ готовности российского общества к процессам цифровизации» в рамках договора пожертвования от 01.03.2019 г. №1154.

В июне 2019 года в России был утвержден национальный проект (национальная программа) «Цифровая экономика Российской Федерации», в связи с чем были прекращены все предыдущие программы и проекты (в частности, утратило силу распоряжение Правительства РФ «Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» от 28.07.2017 № 1632-р»). Утверждение национального проекта стало новым этапом формирования в Российской Федерации цифровой экономики и повлекло за собой принятие новых законов и нормативных актов, необходимых для реализации целей и задач национального проекта и включенных в него федеральных проектов (Рисунок 1), а также внесение изменений в уже действующие нормативные акты.

Для реализации программных меро-

приятий НП «Цифровая экономика Российской Федерации» на весь период действия программы предусмотрен бюджет 1 627 146,46 млн. руб. (Рисунок 2) из федерального бюджета (67,58%), консолидированных бюджетов субъектов РФ (0,02%) и внебюджетных источников (32,4%). Следует отметить, что наименьший объем финансирования предусмотрен для реализации ФП «Нормативное регулирование цифровой среды» (1 696,7 млн. руб. или 0,1% всего бюджета НП), а наибольший объем финансирования — для ФП «Информационная инфраструктура» (768 500,51 млн. руб. или 47% всего бюджета НП). Основной объем финансирования из внебюджетных источников должен быть направлен на реализацию ФП «Информационная инфраструктура» (65,4% от всех внебюджетных источников).

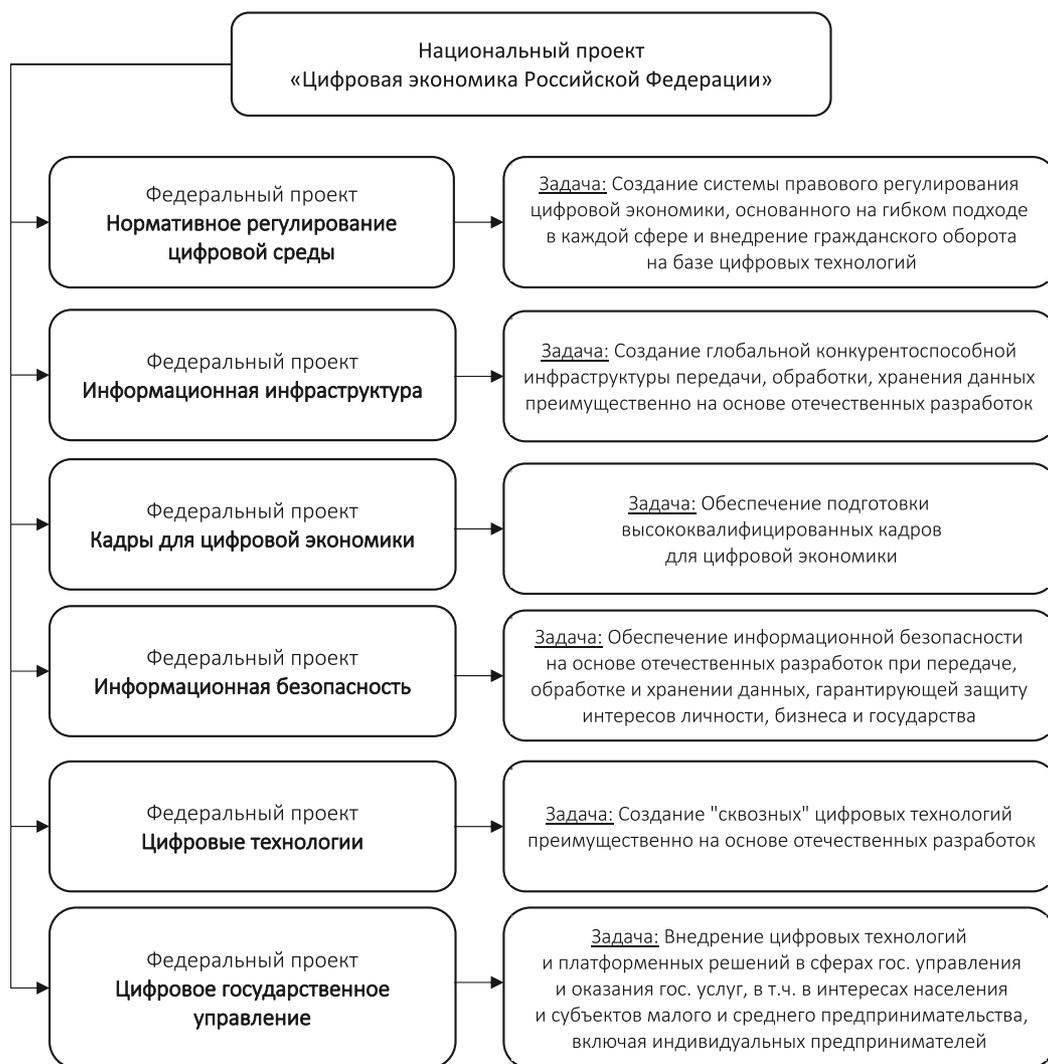


Рисунок 1 — Задачи федеральных проектов НП «Цифровая экономика Российской Федерации»

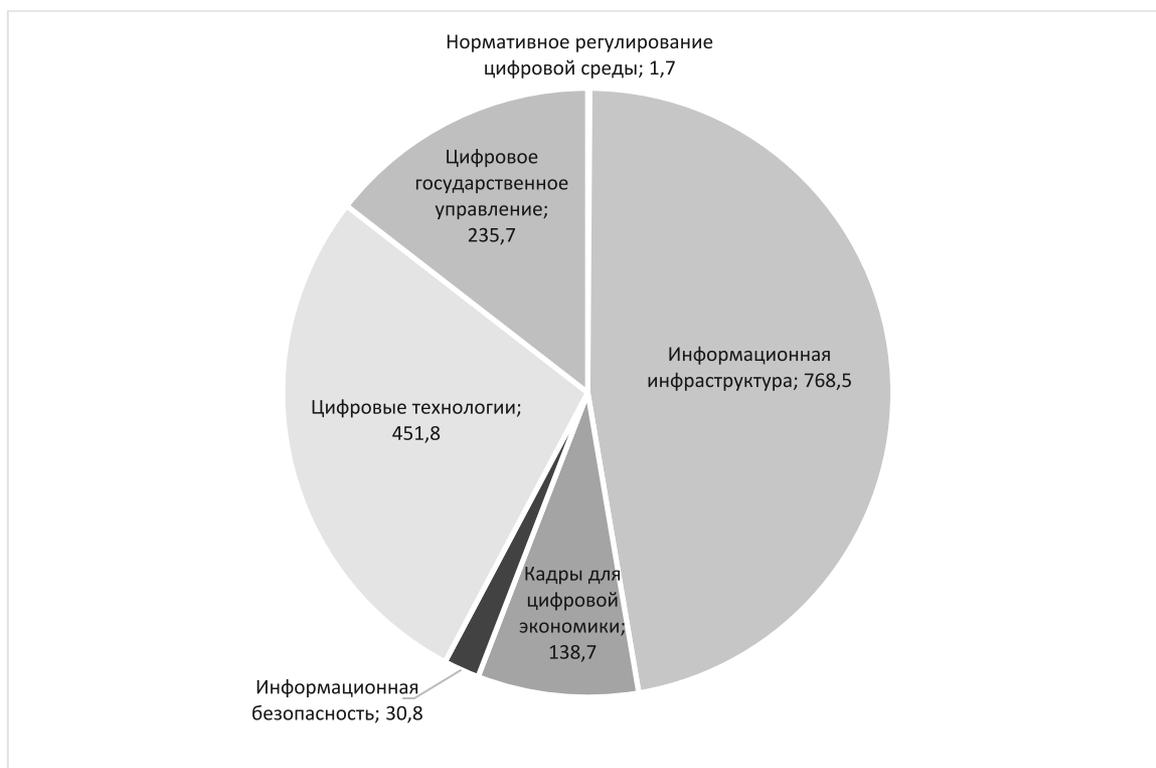


Рисунок 2 — Бюджет федеральных проектов НП «Цифровая экономика РФ» за весь период реализации, млрд. руб. (Всего бюджет ~ 1627,15 млрд. руб.)

Для реализации национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» с марта по октябрь 2019 года утверждено более 30 сопровождающих нормативных актов по вопросам финансового и технологического обеспечения. В целом же на сегодняшний день нормативно-правовая база, регулирующая вопросы создания условий для реализации задач национального проекта (методическое обеспечение, организационное обеспечение, финансовое обеспечение, технологическое обеспечение, программное обеспечение), составляет более 1000 документов (не считая регионального и муниципального уровня), включающих (Таблица 1):

- постановления Правительства РФ,
- распоряжения Правительства РФ,
- указы Президента РФ,
- приказы, распоряжения и иные документы министерств, агентств и служб.

Среди документов политико-правового характера отдельно следует отметить послания Президента Российской Федерации и перечни поручений по вопросам

реализации НП «Цифровая экономика Российской Федерации» [15, 16], развития технологий в области искусственного интеллекта [17] и итогам заседаний и форумов. В частности, в февральском послании Президента РФ 2019 года был сделан акцент на необходимости оперативного принятия законов, необходимых «для создания правовой среды новой, цифровой экономики» [18].

В части методического обеспечения процессов цифровизации, направлению «Цифровая экономика» присвоен уникальный реестровый номер документа стратегического планирования: 38-цифровая экономика [11]. Утверждены следующие методики расчета показателей:

- для мониторинга целевых показателей НП «Цифровая экономика Российской Федерации» (приказы Росстата от февраля и марта 2019 года) [12; 13];
- расчета целевых показателей НП «Цифровая экономика Российской Федерации» (приказ Минкомсвязи России) [7].
- Минпроторгм России в июле 2019 года утверждена методика проведе-

Таблица 1 — Направления и виды документов, формирующих нормативную правовую базу цифровизации экономики России

Направления	Виды НПА	Постановления Правительства РФ	Распоряжения Правительства РФ	Указы Президента РФ	Приказы, распоряжения и иные документы министерств, агентств и служб
Методическое обеспечение					
Организационное обеспечение					
Финансовое обеспечение					
Технологическое обеспечение					
Программное обеспечение					

ния оценки комплексных проектов [8], в которой учитывается соответствие цифровых платформ и программных продуктов, разрабатываемых в рамках комплексных проектов, целям ФП «Цифровые технологии».

- Кроме того, в рамках методического обеспечения сделан особый акцент на сопровождение задачи непрерывного профессионального обучения и получения компетенций в области цифровой экономики:

- Минтрудом России утверждены Единые требования к организации деятельности органов службы занятости;

- Минпросвещения России утверждены методические рекомендации о создании и функционировании центров опережающей профессиональной подготовки; а также утверждены методические рекомендации по отбору стажировочных площадок;

- Минобрнауки России разработаны рекомендации для молодых ученых, инженеров и технологических предпринимателей по построению успешной карьеры в области науки, технологий и инноваций;

- Минэкономразвития России утверждены рекомендации по разработке и реализации программ поддержки занятости и повышения производительности труда в рамках приоритетной программы «Повышение производительности труда и поддержка занятости», в том числе в части развития компетенций по ключевым направлениям, таким как внедрение элементов цифровой экономики;

- Правительством РФ утверждена программа профессиональной переподготовки и ДПО граждан предпенсионного возраста, мероприятия которой синхронизируются с мероприятиями национальных проектов.

Основным документом, регулирующим вопросы организационного обеспечения цифровизации экономики, яв-

ляется постановление Правительства РФ от 2 марта 2019 года № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [6]. В документе определены основные функции федеральных министерств и ведомств и других организаций, участвующих в реализации НП (Рисунок 3); система управления реализацией НП (Рисунок 4); порядок разработки самой Программы и федеральных проектов в рамках этой Программы; осуществление мониторинга и контроля реализации Программы и проектов.

За реализацию НП «Цифровая экономика РФ» отвечает Минкомсвязь России департаменты которого отвечают за соответствующие направления реализации Национального Проекта (рисунок 5).

В Минэкономразвития России в 2019 году образован новый Департамент правовых основ цифровой экономики [10] для обеспечения реализации ФП «Нормативное регулирование цифровой среды», а также Департамент макроэкономического анализа и прогнозирования, уполномоченный реализовывать мероприятия по формированию цифровой платформы для согласования взаимодействия участников стратегического управления и достижения стратегических приоритетов ФП «Цифровое государственное управление». Руководителем ФП «Кадры для цифровой экономики» является заместитель Министра экономического развития РФ Торосов И.Э.

Важным структурным элементом системы управления реализацией НП и координационным органом, образованным в 2018 году в целях обеспечения взаимодействия ФОИВ / ОИВ субъектов РФ по вопросам развития цифровой экономики и повышения уровня использования широкого спектра информационных техноло-

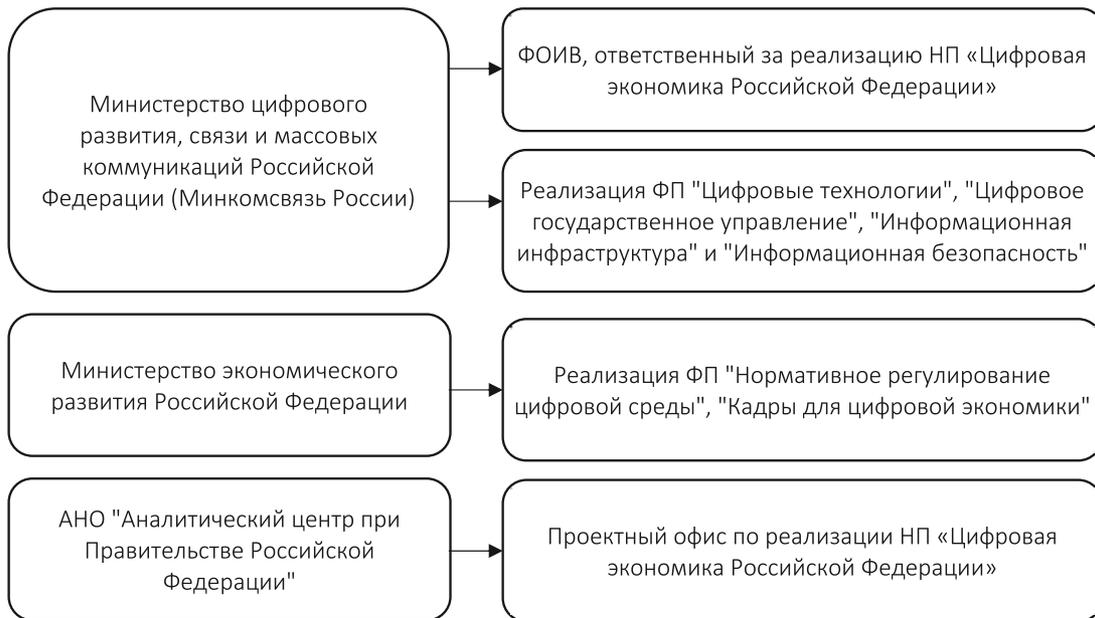


Рисунок 3 — Распределение функций при реализации Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»

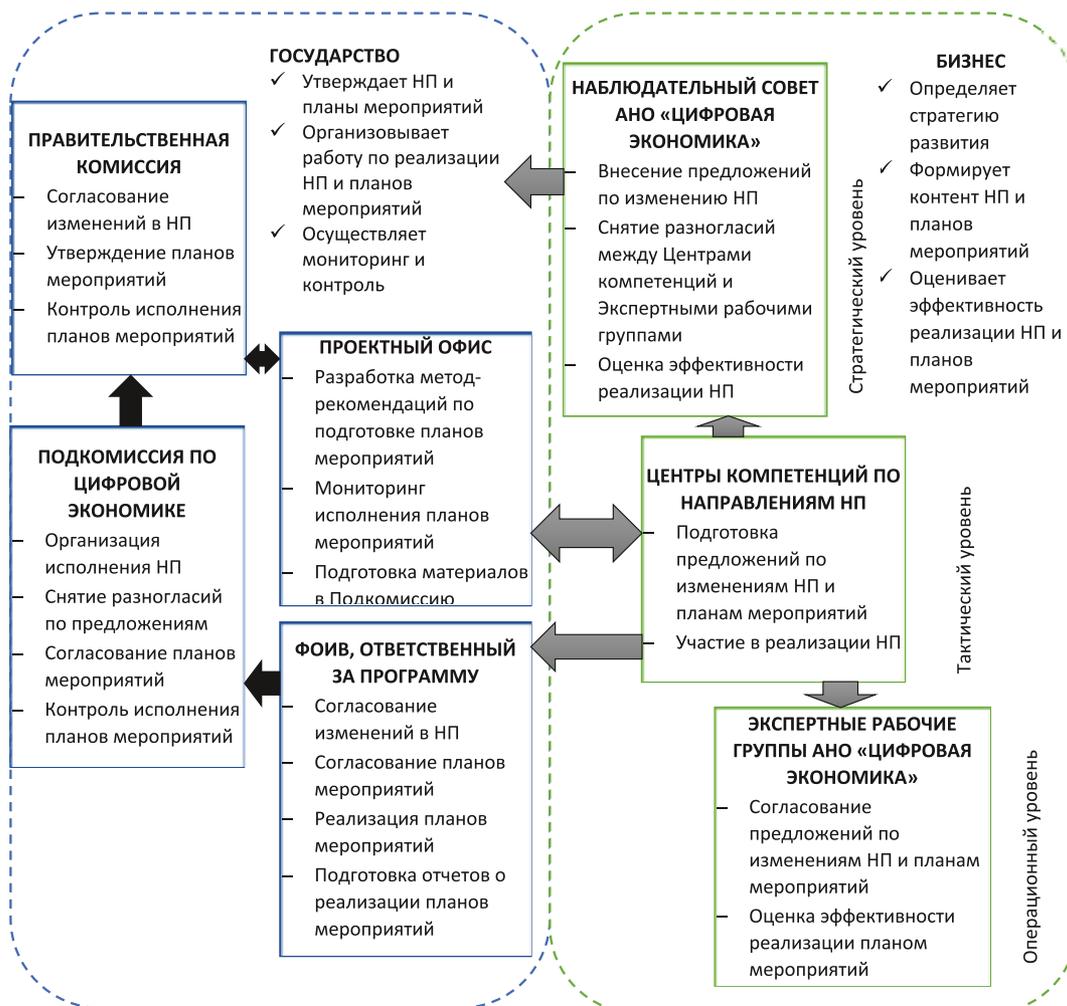


Рисунок 4 — Система управления НП «Цифровая экономика РФ» [21]

Департамент развития цифрового государства

- Электронное правительство: электронные услуги для граждан и бизнеса, инфраструктура электронного правительства
- «Цифровая экономика РФ»: ФП «Цифровое государственное управление»

Департамент координации и реализации проектов по цифровой экономике

- Информационное государство: региональная информатизация
- «Цифровая экономика РФ»: ФП «Цифровые технологии»

Департамент развития отрасли ИТ

- Информационное государство: Информатизация госорганов
- ИТ-отрасль: благоприятные условия, технопарки, кадровый потенциал, «дорожная карта» развития ИТ-отрасли, реестр отечественного ПО

Правовой департамент

- Информационное государство: Информатизация госорганов - Электронная подпись

Департамент информационной безопасности

- «Цифровая экономика РФ»: ФП «Информационная безопасность»

Департамент инфраструктурных проектов

- Телекоммуникации
- «Цифровая экономика РФ»: ФП «Информационная инфраструктура»

Департамент проектов цифровой трансформации

- Информационное государство: информатизация госорганов; проекты цифровой трансформации в сфере здравоохранения, образования; цифровая трансформация в сфере выборов

Департамент развития архитектуры и координации информатизации

- Информационное государство: информатизация госорганов, координация информатизации госорганов

Департамент реализации стратегических проектов

- Информационное государство: информатизация госорганов
- Электронное правительство: единая биометрическая система

Рисунок 5 — Департаменты Минкомсвязи России по вопросам развития цифровизации
Источник: составлено по [20]

гий, является Правительственная комиссия по цифровому развитию, использованию ИТ для повышения качества жизни и улучшения условий ведения предпринимательской деятельности [5, 19].

Возглавляет комиссию Председатель Правительства РФ, также в состав комиссии входит заместитель Председателя Правительства РФ (зам. председателя комиссии), председатель президиума комиссии), ответственный секретарь и другие члены комиссии. Функции проектного

комитета НП выполняет президиум комиссии. В состав президиума комиссии входит Министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ (зам. председателя президиума), ответственный секретарь и члены президиума.

Также в части организационного обеспечения в федеральных министерствах, агентствах и службах формируются структуры по реализации мероприятий НП и разрабатываются новые положения структурных подразделений: Междуна-

родный совет по реализации отдельных мероприятий ФП «Кадры для цифровой экономики» при Минобрнауки России; Управление по контролю за государственным и муниципальными информационными системами ФАС, Управление национальной системы управления данными государственной статистики Росстата (координация работ по реализации Росстатом НП «Цифровая экономика Российской Федерации»). Внесены изменения в постановления Правительства РФ по вопросам координации мероприятий по использованию ИКТ в деятельности ФОИВ; развития системы «единого окна» в сфере регулирования внешнеэкономической деятельности; взаимодействия МФЦ по предоставлению государственных (муниципальных) услуг с органами государственной и местной власти и внебюджетными фондами и др.

Финансовое обеспечение.

Минфином России утверждены направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на период до 2021 года [14], где отдельное место отведено разделу «Цифровая экономика Российской Федерации». В разделе дано обоснование актуальности реализации Национального проекта, которое заключается в том, что в настоящее время наблюдается значительное цифровое неравенство несмотря на то, что увеличивается количество граждан, имеющих цифровые навыки. Также отмечается недостаточный уровень подготовки профессиональных кадров и отставание образовательных программ от нужд в ускоренном развитии цифровизации страны.

При этом Национальные проекты (программы) становятся основным инструментом реализации амбициозных целей развития страны и должны быть поддержаны разработкой и реализацией адекватной бюджетной политики, учитывающей обособление бюджетных средств и приоритетность выделения бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов.

В связи утверждением национальных проектов (программ) в коды бюджетной классификации РФ были внесены изменения: группировка расходов федерального бюджета по статьям расходов на реализацию национальных и федераль-

ных проектов осуществляется на уровне основных мероприятий государственных программ Российской Федерации (4–5 разряды кода целевой статьи расходов). Четвертый разряд кода целевой статьи расходов федерального бюджета (000 X000000) отражает расходы на национальный проект или программу, где национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» соответствует буквенному значению «D».

В пятом разряде кода целевой статьи расходов федерального бюджета (000 XY00000) отражается номер федерального проекта, входящего в состав национального проекта или программы [9].

Также разработана Методика расчета предельных бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности до 2022 года и Методические указания по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на период до 2022 года по кодам классификации расходов бюджетов. В методиках учтены положения о распределении расходов с учетом реализуемых национальных проектов (программ).

Большой объем нормативных правовых актов подготовлен по вопросам финансового обеспечения реализации НП «Цифровая экономика Российской Федерации». В основном урегулированы вопросы предоставления субсидий и из федерального бюджета на достижение целей НП и порядок конкурсного отбора получателей грантов и субсидий.

В части финансирования целесообразно провести классификацию целей предоставления субсидий и грантов:

1). на достижение отдельных результатов национального проекта и федеральных проектов, в том числе:

- субсидии российским юридическим лицам в целях реализации отдельных мероприятий ФП «Информационная безопасность»;
- субсидии НКО на реализацию отдельных мероприятий ФП «Кадры для цифровой экономики»;

2). на формирование цифровой инфраструктуры и систем безопасности:

- субсидии на создание отраслевого центра Государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак (ГосСОП-

КА) и на включение его в общероссийскую систему автоматизированного обмена информацией о существующих и актуальных киберугрозах;

- субсидии на возмещение части затрат российским организациям на разработку программных продуктов, а также в целях создания и развития производства высокотехнологичной промышленной продукции;

- субсидии на обеспечение покрытия объектов транспортной инфраструктуры современными сетями связи;

- субсидии на государственную поддержку по разработке продуктов, сервисов и платформенных решений с использованием «сквозных» цифровых технологий;

- субсидии на поддержку проектов по преобразованию различных отраслей экономики и социальной сферы на основе внедрения российских платформенных решений, сервисов и продуктов с использованием «сквозных» цифровых технологий;

- субсидии на создание и функционирование Центра мониторинга и управления сетью связи общего пользования, а также создание, эксплуатацию и развитие ИС мониторинга и управления этой сетью;

- гранты на реализацию проектов по разработке отечественного ПО и увеличению его доли в условиях цифровой экономики, а также по разработке технологических решений по созданию федеральных и региональных государственных информационных ресурсов;

3). на разработку программ деятельности и «дорожных карт»:

- субсидии на государственную поддержку программ деятельности исследовательских центров, а также программ, реализуемых российскими организациями для разработки и реализации перспективных «сквозных» цифровых технологий;

4)ю на развитие кадров для цифровой экономики:

- субсидии НКО на проведение мероприятий по распространению лучших практик по развитию цифровой грамотности школьников за рубежом;

- гранты на оказание государственной поддержки научно-образовательных центров, образованных на основе интеграции вузов и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики;

5). Фондам для выполнения отдельных ра-

бот или осуществление поддержки:

- субсидии на осуществление работ по совершенствованию регулирования в области цифровой экономики Фонду развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий (НКО);

- субсидии на предоставление грантов физическим лицам на реализацию проектов в сфере цифровой экономики Фонду содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (ФГБУ).

Таким образом, основной формой поддержки в области реализации мероприятий НП «Цифровая экономика РФ» являются субсидии, которые предоставляются в основном отечественным компаниям (компаниям-лидерам) на формирование цифровой инфраструктуры и создание ПО, а также НКО и другим некоммерческим организациям, занимающимся вопросами подготовки кадров.

К вопросам, регулируемым нормативными актами в части технологического обеспечения, относятся следующие:

- концепция создания государственной единой облачной платформы (август 2019 г.);

- Национальная стратегия развития искусственного интеллекта на период до 2030 года (октябрь 2019 г.);

- проведение эксперимента по переводу различных государственных информационных систем в единую государственную облачную платформу, а также по их обеспечению автоматизированными рабочими местами и программным обеспечением (август 2019 г.);

- проведение эксперимента по повышению качества данных, содержащихся в государственных информационных ресурсах (июнь 2019 г.);

- подключение информационных систем организаций к инфраструктуре предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций в электронном виде (документ 2012 года в ред. от августа 2019 г.) [2];

- функционирование государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (документ 2009 г., ред. май 2019 г.) [1];

- функционирование государственной информационной системы здравоохранения [4] (документ 2018 г., ред. февраль

2019 г.) и правила взаимодействия любых других ИС, предназначенных для сбора и обработки информации о деятельности медицинских организаций, с ИС в сфере здравоохранения;

- требования к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг [3] (документ 2016 г., ред. февраль 2019 г.);

- направления развития ГАС «Выборы» до 2022 года;

- план модернизации и развития магистральной инфраструктуры на период до 2024 года, в том числе реализация ведомственного проекта Минтранса России «Цифровой транспорт и логистика»;

- дорожные карты развития «сквозных» цифровых технологий «новые производственные технологии», «Компоненты робототехники и сенсорики», «Нейротехнологии и искусственный интеллект», «Квантовые технологии», «Технологии виртуальной и дополненной реальности», «Технологии беспроводной связи».

Среди программных документов, учитывающих вопросы реализации национальных проектов, выделим следующие:

- 1). Национальные цели и задачи развития РФ на период до 2024 года;

- 2). Стратегия развития конкуренции и антимонопольного регулирования в РФ на период до 2030 года (совершенствование антимонопольного регулирования в условиях развития цифровой экономики и ее глобализации);

- 3). Стратегия научно-технологического развития РФ;

- 4). Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года;

- 5). Стратегия развития экспорта услуг до 2025 года (расширение рынка экспорта услуг в сфере ИКТ);

- 6). Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации до 2030 года (информатизация лесного хозяйства);

- 7). Прогнозы социально-экономического развития РФ;

- 8). Планы деятельности федеральных министерств, агентств, служб в условиях реализации мероприятий федеральных проектов и национальной программы «Цифровая экономика РФ», а также декларация целей и задач соответствующих ведомств (Правительство РФ, Минтранс России, Минкомсвязь России, Минтруд России, Минприроды России, ФАС, Роспатент, Роструд, Роспотребнадзор, Росстат, Роскомнадзор и др.).

Литература:

1. Постановление Правительства РФ от 25.12.2009 № 1088 (ред. от 22.05.2019) «О государственной автоматизированной информационной системе «Управление» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95553/ (дата обращения: 22.10.2019).
2. Постановление Правительства РФ от 22.12.2012 № 1382 (ред. от 31.08.2019) «О присоединении информационных систем организаций к инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139820/ (дата обращения: 22.10.2019).
3. Постановление Правительства РФ от 26.03.2016 № 236 (ред. от 02.02.2019) «О требованиях к предоставлению в электронной форме государственных и муниципальных услуг» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195919/ (дата обращения: 22.10.2019).
4. Постановление Правительства РФ от 05.05.2018 № 555 (ред. от 02.02.2019) «О единой государственной информационной системе в сфере здравоохранения» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297474/ (дата обращения: 22.10.2019).
5. Постановление Правительства РФ от 07.09.2018 № 1065 «О Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_306391/ (дата обращения: 22.10.2019).
6. Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319701/ (дата обращения: 22.10.2019).
7. Приказ Минкомсвязи России от 30.04.2019 № 178 «Об утверждении методик расчета целевых показателей национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_325901/ (дата обращения: 22.10.2019).
8. Приказ Минпромторга России от 17.07.2019 № 2554 «Об утверждении Методики проведения научно-технической оценки комплексных проектов» (Зарегистрировано в Минюсте России 16.09.2019 № 55940) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_333506/ (дата обращения: 22.10.2019).
9. Приказ Минфина России от 06.06.2019 № 85н (ред. от 17.09.2019) «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения» (Зарегистрировано в Минюсте России 08.07.2019 № 55171) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_327296/ (дата обращения: 22.10.2019).
10. Приказ Минэкономразвития России от 04.06.2019 № 308 «Об утверждении Положения о Департаменте правовых основ цифровой экономики Министерства экономического развития Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326643/ (дата обращения: 22.10.2019).
11. Приказ Минэкономразвития России от 11.11.2015 № 832 «Об утверждении структуры и порядка присвоения уникального реестрового номера документа стратегического планирования» (Зарегистрировано в Минюсте России 05.02.2016 № 40976) // Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.consultant.ru/documents/18149> (дата обращения: 22.10.2019).
12. Приказ Росстата от 28.02.2019 № 106 «Об утверждении методик расчета показателей для мониторинга целевых показателей национального проекта «Цифровая экономика» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319962/ (дата обращения: 22.10.2019).
13. Приказ Росстата от 29.03.2019 № 182 (ред. от 04.07.2019) «Об утверждении методик расчета показателей для мониторинга целевых показателей национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_322083/ (дата обращения: 22.10.2019).
14. «Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (утв. Минфином России) // КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308390/ (дата обращения: 22.10.2019).
15. Перечень поручений по вопросам реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 28.02.2019 № Пр-300) // Сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59911> (дата обращения: 22.10.2019).
16. Перечень поручений по вопросам реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (утв. Президентом РФ 15.06.2019 № Пр-1070) // Сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/60780> (дата обращения: 22.10.2019).
17. Перечень поручений по итогам совещания по вопросам развития технологий в области искусственного интеллекта (утв. Президентом РФ 12.06.2019 № Пр-1030) // Сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/60748> (дата обращения: 22.10.2019).
18. Послание Президента Федеральному Собранию от 20.02.2019 // Сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения: 22.10.2019).
19. Зотов В. Б. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления и права Сборник научных статей V международной научно-практической конференции «Управленческие науки в современном мире». Под ред. С. Е. Прокофьева [и др.]. 2018. С. 58–62.
20. Структура Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ // Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. URL: <https://digital.gov.ru/ru/ministry/structure/> (дата обращения: 22.10.2019).
21. Состоялось совещание по организации работы центра компетенции «Формирование исследовательских компетенций и технологических заделов» // Экспертный центр электронного государства. URL: <http://d-russia.ru/sostoyalos-soveshhanie-po-organizatsii-raboty-tsentra-kompetentsii-formirovanie-issledovatelских-kompetentsij-i-technologicheskikh-zadelov.html> (дата обращения: 22.10.2019).

Literature:

1. Resolution of the Government of the Russian Federation of 25.12.2009 No. 1088 (ed. by 22.05.2019) «On the state automated information system «Management» // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95553/ (accessed 22.10.2019).
2. The decree of the Government of the Russian Federation of 22.12.2012 No. 1382 (ed. by 31.08.2019) «On accession of information systems organizations in the infrastructure ensuring information and technological interaction of information systems used for providing state and municipal services and execution of state and municipal functions in electronic form» // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_139820/ (accessed 22.10.2019).
3. Resolution of the Government of the Russian Federation of 26.03.2016 No. 236 (ed. by 02.02.2019) «On requirements for the provision of electronic state and municipal services» // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_195919/ (accessed 22.10.2019).
4. Resolution of the Government of the Russian Federation of 05.05.2018 No. 555 (ed. by 02.02.2019) «On the unified state information system in the health sector» // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297474/ (accessed 22.10.2019).
5. Resolution of the Government of the Russian Federation of 07.09.2018 No. 1065 «On the Government Commission for digital development, use of information technologies to improve the quality of life and business conditions» // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_306391/ (accessed 22.10.2019).
6. Resolution of the Government of the Russian Federation of 02.03.2019 No. 234 «On the management system of the implementation of the national program «Digital economy of the Russian Federation» // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319701/ (accessed 22.10.2019).
7. Order of the Ministry of communications of Russia of 30.04.2019 No. 178 «On approval of methods for calculating targets of the national program» Digital economy of the Russian Federation // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_325901/ (accessed 22.10.2019).
8. Order of the Ministry of industry and trade of Russia of 17.07.2019 No. 2554 «On approval of the Methodology for scientific and technical evaluation of complex projects» (Registered in the Ministry of justice of Russia 16.09.2019 No. 55940) // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_333506/ (accessed 22.10.2019).
9. Order of the Ministry of Finance of the Russian Federation of 06.06.2019 No. 85n (ed. by 17.09.2019) «On the Procedure for the formation and application of budget classification codes of the Russian Federation, their structure and principles of appointment» (Registered in the Ministry of justice of the Russian Federation 08.07.2019 No. 55171) // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_327296/ (accessed 22.10.2019).
10. Order of the Ministry of economic development of 04.06.2019 No. 308 «On approval of Provisions on Department of legal frameworks for the digital economy of the Ministry of economic development of the Russian Federation» // Consultant plus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_326643/ (accessed 22.10.2019).
11. Order of the Ministry of economic development of 11.11.2015 No. 832 «On approval of the structure and order of assignment of unique registry number of the document of strategic planning» (Registered in Ministry of justice of Russia 05.02.2016 No. 40976) // Ministry of justice of the Russian Federation. URL: <https://minjust.consultant.ru/documents/18149> (date accessed: 22.10.2019).
12. Order of Rosstat of 28.02.2019 No. 106 «On approval of methods for calculating indicators for monitoring targets of the national project «Digital economy» // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319962/ (accessed 22.10.2019).
13. Order of Rosstat of 29.03.2019 No. 182 (ed. by 04.07.2019) «On approval of methods for calculating indicators for monitoring targets of the national program» Digital economy of the Russian Federation // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_322083/ (accessed 22.10.2019).
14. «The main directions of the budget, tax and customs tariff policy for 2019 and for the planning period 2020 and 2021» (app. Ministry of Finance of Russia) // ConsultantPlus. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308390/ (accessed 22.10.2019).
15. List of instructions on the implementation of the national program «Digital economy of the Russian Federation» (app. President of the Russian Federation 28.02.2019 No. PR-300) // Website of the President of Russia. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/59911> (accessed 22.10.2019).
16. List of instructions on the implementation of the national program «Digital economy of the Russian Federation» (app. President of the Russian Federation 15.06.2019 No. PR-1070) // Website of the President of Russia. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/60780> (accessed 22.10.2019).
17. List of instructions on the results of the meeting on the development of technologies in the field of artificial intelligence (app. President of the Russian Federation 12.06.2019 No. PR-1030) // Website of the President of Russia. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/60748> (accessed 22.10.2019).
18. Message of the President to the Federal Assembly of 20.02.2019 // Website of the President of Russia. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59863> (date accessed: 22.10.2019).
19. Zotov V. B. Information technologies in the service of interaction of power with the population // In the collection: Actual problems and prospects of development of public administration and law Collection of scientific articles of the V international scientific-practical conference «Management Sciences in the modern world». Edited by S. E. Prokofiev [et al.]. 2018. Pp. 58–62.
20. Structure of the Ministry of digital development, communications and mass communications of the Russian Federation. URL: <https://digital.gov.ru/ru/ministry/structure/> (accessed 22.10.2019).
21. A meeting on the organization of the competence center «Formation of research competencies and technological foundations» // Expert center of the electronic state. URL: <http://d-russia.ru/sostoyalos-soveshhanie-po-organizatsii-raboty-tsentra-kompetentsii-formirovanie-issledovatel'skikh-kompetentsij-i-tehnologicheskikh-zadovol.html> (accessed 22.10.2019).

Особенности подготовки бакалавров и магистров по направлению «Управление «Умным городом» в рамках национального проекта «Цифровая экономика РФ»

Features of bachelor training and masters in direction «Management of the Smart City» as part of a national project «Digital economy of the Russian Federation»



Голованов В.И., профессор, доктор экономических наук, академик РМА, МАИ, РАЕН, Российский государственный гуманитарный университет, Москва, Россия

Golovanov V.I., D.E.S., prof., academician RMA, MAI, RAEN, Russian State University for the Humanities, Moscow, Russia
golovanov52@rambler.ru

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы подготовки бакалавров и магистров по направлению «Управление «Умным городом» в рамках национального проекта «Цифровая экономика РФ». Приводятся дисциплины вариативной части, обеспечивающие реализацию направления в процессе обучения студентов. Представлены дополнительные компетенции, которые должны быть выработаны по итогам обучения для успешной деятельности в системе государственного и муниципального управления умными городами.

Ключевые слова: умный город, умные технологии, умные решения, система управления городом, компетенции.

Abstrakt. In article there is considered the problem of podgotovki bakalavrov I magistrov po napravleniyu upravleniye «Umnym gorodom» v ramkakh national' nogo proekta tsifrovaya ekonomika RF. Privodyatsya distciplini variativnoi tcasti obespechivayushiye realizatsiyu napravlenie v protsesse obucheniya studentov. Predstavleny dopolnittel' nye kompetentsii kotorie dolzhny bit` vyrabotany po itogam obucheniya dlya uspeshoy deyatel' nosti v sisteme gosudarstvennogo I munitsipal' nogo upravleniya umnymi gorodmi.

Keyword: smart city, smart technologies, smart decisions, management system of the city, competensen.

Распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена от 28 июля 2017 г. № 1632-р программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [1].

В целях реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 мая 2017 г. № 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы». За счет реализации Программы будут сформированы предпосылки для создания в стране общества знаний. В результате использования современных цифровых технологий будет повышено качество государственных услуг, рост благосостояния и качества жизни населения. Цифровая экономика повысит его степень информированности и цифровой грамотности. Кроме того, цифровые технологии позволят решить вопросы укрепления безопасности государства, в том числе, обеспечения кибербезопасности.

В целях управления развитием цифровой экономики настоящая Программа определяет цели и задачи в рамках 5 базовых направлений развития цифровой экономики в Российской Федерации на период до 2024 года, к относятся:

- нормативное регулирование,
- кадры и образование,
- формирование исследовательских компетенций и технических заделов,
- информационная инфраструктура,
- информационная безопасность.

Основными целями направления, касающегося кадров и образования, являются: создание ключевых условий для подготовки кадров цифровой экономики; совершенствование системы образования, которая должна обеспечивать цифровую экономику компетентными кадрами;

рынок труда, который должен опираться на требования цифровой экономики;

создание системы мотивации по освоению необходимых компетенций и участию кадров в развитии цифровой экономики России.

Направление «умный» город (англ. smart city) предполагает, что к 2025 году у нас в стране будет создано более сотни таких городов. «Умные» города—это инноваци-

онные города. В них используют разработки цифровой экономики, обеспечивающие эффективное управление ресурсами и высокое качество государственных и муниципальных услуг. В результате улучшаются условия проживания граждан и рост предпринимательства. Причем, «Умные» города должны обеспечивать устойчивое развитие регионов и страны.

В общем смысле «умный» город является интеграционной системой управления городской инфраструктурой. Она включает информационные и коммуникационные технологии (ИКТ), объединенные с Интернетом вещей (IoT). В систему «умного» города входят как объекты жилищно-коммунального комплекса, транспорта так и социальной сферы (школы, библиотеки, больницы) и другие муниципальные службы и структуры [4].

«Умные» города—это города будущего. Для эффективного функционирования, оптимального распределения ресурсов, обеспечения качественной среды обитания, высокого уровня жизни и безопасности населения в них должен осуществляться непрерывный мониторинг. Объектами мониторинга являются как жилые и нежилые здания, так и объекты инфраструктуры, включая транспортные.

Хотя у понятия «умный» город («интеллектуальный город», «цифровой город») нет однозначного определения, однако по мнению специалистов это скорее средство или инструмент для формирования высококачественной городской среды для проживающего и работающего населения. Разумные города предполагают наличие прямой и обратной связи между жителями и властью по вопросам настоящего и будущего этих городов, направленных на решение этих вопросов [3].

Быстрое распространение технических решений и решений по управлению для «умных» устойчивых городов привело к отсутствию единообразия в методологии. Между тем, нескоординированное внедрение таких решений способно привести к противоположным результатам, увеличивая сложность управления городами и, таким образом, уменьшая его эффективность. В поддержку приведенных тезисов свидетельствует тот факт, что в 2017 г. Международной электротехнической комиссией (МЭК) был создан системный комитет по «умным городам»,

разрабатывающий основы и методологию реализации системного подхода к их внедрению на основе эталонной архитектуры. Обмен опытом между странами проводится в рамках ежегодного форума «умных городов», Всемирного онлайн-сообщества и партнерства «умных» городов. В настоящее время в процессе обсуждения между странами-участницами находится эталонная методология IEC TS63188 ED1, в основе которой находятся принципы стандарта качества ISO/IEC/IEEE42010 «Системная и программная инженерия» и которая позволяет конкретному городу быстро определить проблемные точки и «точки роста», выявить возможности применения эталонного опыта. Текущий методологический подход к разработке тиражируемой системы УГ на мировом уровне состоит в стандартизации ее эталонной архитектуры, которая будет «адаптироваться» к местным условиям путем совместного использования стандартных и уникальных решений. Благодаря системности, полученные решения образуют единую и расширяемую платформу как систему услуг для всех заинтересованных субъектов в рамках «умного города». Эталонная архитектура объединяет около 10 точек зрения и 60 моделей, номенклатура которых может расширяться. При этом нет необходимости в построении абсолютно идеальной эталонной архитектуры, т.к. методология позволяет добавлять новые точки зрения и новые модели по мере необходимости. При этом каждый «умный город» может использовать свой адаптируемый вариант такой платформы со своими специальными расширениями. Важнейшими требованиями выступает учет не только технических, но и социальных, управленческих аспектов внедрения методологии, таких как публичность обсуждения, публичность рейтингования (очередности и важности проблем города) для выбора между параметрами «важно, но трудно и долго» и «проще и быстрее» и построения дерева целей на определенный цикл планирования, разработки унифицированных моделей жизненных циклов для различных элементов [5].

Наиболее реальной программой по реализации направления «Умный город» в настоящее время в стране является программа Минстроя РФ [2]. 31 октября 2018 года Министерство утвердило па-

спорт и стандарт ведомственного проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город». В состав рабочей группы по реализации данного направления входит 81 специалист, представляющие Минстрой, Минцифровизации, центр компетенций, госкорпорации («Ростелеком», «Росатом», «Ростех»), предпринимательские структуры и общественность.

Стартовавший проект охватывает 180 городов России с населением от 100 тысяч человек. Для них разрабатываются паспорта региональных проектов, выбраны пилотные города. Финансирование из федерального бюджета составит 13 млрд. рублей. Предполагается привлечение инвестиций субъектов федерации и частных фирм. Главная ставка делается на интеграцию городских систем и тиражирование разработанных решений на включенные в проект города, при этом речь идет о синергетическом эффекте опробованных решений. Это отбор, проверенных временем и пилотными внедрениями технологий, которые должны быть внедрены до 2024 года.

В 2019 году Минстрой начал присваивать муниципалитетам показатель IQ. Этот критерий будет использоваться для определения уровня соответствия внедряемых городами в городском хозяйстве ИТ-технологий стандартам Минстроя. В результате по коэффициенту интеллекта может быть составлен рейтинг городов, по которому можно определять уровень господдержки. Операционным управлением проекта «Умный город» занимаются специальные подразделения исполнительной власти регионов, в первую очередь, ведомства, ответственные за цифровизацию.

Для создания «умной» среды городов необходима перестройка парадигмы системы государственного и муниципального управления. Решение этой проблемы требует перестройки подготовки кадров. При их подготовке и переподготовке необходима постоянная корректировка учебного процесса в соответствии с меняющимися требованиями и реальностью устойчивого информационного развития городов.

Всем арсеналом образовательных ресурсов обладает Факультет управления ИЭУП РГГУ, готовящий бакалавров и магистров в сфере городского и муниципального управления.

Модель «умного города» включает направления:

- «умная экономика»,
- «умная мобильность и связи»,
- «умная окружающая среда»,
- «умное образование»,
- «умное проживание»,
- «умное управление»;
- «умная медицина»;
- «умная сфера обслуживания»;
- «кибербезопасность».

Разработка и реализация направления «умное образование» (smarteducation) играет особую роль при высококачественной подготовке специалистов государственного и муниципального управления для реализации технологии и организации «умного города». Это одно из требований современного образования, реализующего потребности быстро меняющегося социального и производственного пространства.

Современное образование должно соответствовать требованиям передового информационного производства. В связи с этим обучение должно быть направлено как на изучение базовых и общекультурных дисциплин, так и на изучение и освоение вариативных и прикладных дисциплин. Поэтому роль тесной связи образования с будущей производственной деятельностью приобретает все большее значение. Возникает необходимость в системе непрерывного образования и переподготовки специалистов и ее совершенствовании. А так как в настоящее время специалисты в области управления «умными» городами практически отсутствуют, то большую роль для решения этой проблемы играет подготовка будущих бакалавров и магистров в области государственного и муниципального управления.

Создание технологий управления «умным» городом предполагает в обязательном порядке разработку стратегии его развития с учетом особенностей и исторической специфики города.

Специалисты государственного и муниципального управления должны уметь выполнять для «умного» управления городом отбор и разработку наиболее эффективных и качественных инновационных проектов. Они должны позволить модернизировать городскую среду, оптимизировать решения по использованию городских ресурсов. Проекты должны

соответствовать направлениям «умного» города и охватывать градообразующую, градообеспечивающую и социальную сферы, в соответствии с выше приведенной моделью.

В настоящее время в Российском государственном гуманитарном университете в рамках направления подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» (бакалавриат) в 2020 году на базе кафедры «Государственное и муниципальное управление» будет открыт образовательный профиль программы «Управление «Умным городом» для подготовки специалистов, способных реализовывать передовые цифровые технологии «Умного города» в рамках национального проекта «Цифровая экономика». При этом будут внедряться лучшие практики разработки и внедрения отдельных решений проектов «Умный город» в различных городах как в мире, так и в России для включения их в учебный процесс.

Данная программа охватывает целый ряд дисциплин, что позволяет осуществлять целенаправленную подготовку бакалавров и магистров, обладающих знаниями и компетенциями в области государственного и муниципального управления, с уклоном в область информационных коммуникаций и технологий применительно к управлению «умным» городом. По сравнению с классической программой «Государственное и муниципальное управление» в значительной степени меняется вариативная часть.

Целью освоения профиля «умного города» является: дать студентам знания в области разработки, моделирования, прогнозирования, и внедрения механизмов совершенствования жизнедеятельности современных городов на базе информационных технологий дисциплин «Управление «Умным городом».

На основе анализа программы ряда вузов России, зарубежного опыта была разработана вариативная часть дисциплин на бакалавриате проекта «Управление «Умным городом» направления подготовки «Государственное и муниципальное управление», которая должна выдержать конкуренцию на образовательном рынке среди других отечественных, охватив глобальные проблемы крупного города и наметив пути их решения (таб.).

Таблица. Вариативная часть дисциплин для профиля «Управление «Умным городом»

№№	Дисциплина	Контрольные элементы содержания дисциплины
1	Введение в специальность Smart-city	Исследование определения «умного города», введение в цифровые технологии и коммуникации «умного города», изучение передового зарубежного опыта Smart-city.
2	Открытое правительство: принципы, организация и технологии	Изучение системы организации государственного управления, основанной на принципах привлечении граждан, общественных организаций и бизнес структур для участия в разработке и принятии управленческих решений
3	Инновационная городская инфраструктура малых и средних городов	Изучение отечественного и зарубежного опыта организации и развития инновационной инфраструктуры малых и средних городов с целью применения передового опыта в городах России.
4	Моделирование процессов развития «умного города»	Изучение вопросов моделирования реальности и информационное моделирование городской инфраструктуры. Информационная модель города = «Модель реальности» + BIM
5	Геоинформационные технологии	Освоение основ геоинформационных систем и базовых категорий геоинформатики, формирование профессиональной культуры, геоинформационного образа мышления и начальной ступени компетентности в сфере геоинформационных технологий.
6	Средства криптографической защиты информации в ГМУ	Изучение криптографических программных средств защиты информации, шифрование, особенности работы криптографических продуктов в системе ГМУ.
7	Основы безопасности и кибербезопасности ИТ ситсем	Формирование общих представлений о безопасности в информационном обществе, изучение технологий информационной безопасности и выработка умения применять правила кибербезопасности во всех сферах деятельности.
8	Математические методы принятия управленческих решений	Изучение вопросов компьютеризации и информатизации в системе принятия управленческих решений.
9	Цифровые технологии в ГМУ	Изучение основ цифровой деятельности в государственном управлении, цифровое взаимодействие власти и общества, информационное общество и электронное правительство, оказание государственных услуг через МФЦ в электронном виде.
10	Управление развитием урбанизированных территорий	Изучение сущности процесса урбанизации, урбанизированной территории как объекта управления, модели управления развитием урбанизированных территорий, экологических проблем урбанизированных территорий. Механизмы принятия решений по развитию урбанизированных территорий, эффекты реализации инвестиционных проектов развития урбанизированных территорий, инвестиционные ресурсы и источники финансирования интегрированных проектов развития урбанизированных территорий.
11	Информационно-аналитическая деятельность в органах государственной и муниципальной власти	Изучение компьютерных, информационных и коммуникационных технологий, применяемых в государственном и муниципальном управлении, технологий поиска и анализа информации, которая имеется в электронных библиотеках и в базе государственных электронных данных
12	Современные коммуникации в городском хозяйстве	Изучение структуры и принципов управления городским хозяйством, особенности его формирования и деятельности, коммуникационное взаимодействие между структурными отраслями городского хозяйства, управление городским хозяйством с помощью ИТ
13	ИТ-проекты городской среды	- базовые знания об информационных технологиях визуализации проектов городского хозяйства; базовые информационные технологии визуализации проектов городского хозяйства; основные методы и приемы внедрения информационных технологий визуализации в проектах развития города; основные принципы, методы и свойства информационных технологий
14	Технопарки и технополисы малых и средних городов	- основные понятия технопарка, технополиса и опыта создания технопарков и технополисов в мире. Анализ деятельности конкретных технопарков и технополисов малых и средних городов из зарубежной практики, а также анализ их научно-исследовательской и инновационной инфраструктуры.
15	Муниципальная инвестиционная политика	Изучение современных направлений развития муниципального сектора экономики, вопросы стратегического планирования и использования инвестиционных проектов для развития муниципалитетов, привлечение инвестиций в муниципальные образования, разработка муниципальной инвестиционной политики и планов реализации инвестиционных проектов, использование маркетинговых коммуникаций для проведения PR- компаний по привлечению инвестиций в муниципальные образования
16	Логистические операции с использованием ИТ-технологий в городском хозяйстве	Изучение основных принципов логистики транспорта, объекты логистического управления, финансовые, материальные и информационные потоки в логистике, применение информационных технологий и автоматизации на современном этапе развития логистики
17	Управление развитием ЖКХ «умного города»	Изучение теоретических и практикоориентированных основ управления жилищным и коммунальным хозяйством «умного города», аналитический подход к проблемам жилищного и коммунального хозяйства «умного города»; методы рациональной организации и использования ресурсов при управлении жилищным и коммунальным хозяйством «умного города», пути повышения качества услуг в «умном» городе.
18	Прикладной искусственный интеллект	Изучение принципов выстраивания и реализации траектории интеллектуального, культурного, нравственного, физического и профессионального саморазвития и самосовершенствования, методов машинного обучения, вопросов умения решать задачи машинного зрения и распознавания естественного языка, возможностей овладения навыками разработки архитектур интеллектуальных систем
19	Краудфандинг-проекты	Изучение информационных коммуникативных систем, дающих возможность населению «умного города» внедрять собственные идеи, проекты и стартапы для улучшения состояния города, участвуя в их финансировании и реализации., вопросов информационного взаимодействия населения и органов власти.
20	Социальная сфера в век информационных технологий	Изучение социальной инфраструктуры городов, ее структуры, особенностей формирования информационного общества, его возможных перспектив и развития, особенности применения ИТ-технологий в социальной сфере «умного» города»

При этом дисциплины, вводимые в вариативную часть и дисциплины по выбору, будут разделены на те, которые будут изучаться на бакалавриате и те, которые в дальнейшем предполагается изучать в магистратуре, например прикладной искусственный интеллект и др. Программа обучения состоит из теоретической и практической части.

Для закрепления теоретических навыков студенты будут проходить практику в Департаментах Минстроя России, Мэрии г. Москвы; Министерства науки и высшего образования; Министерства экономического развития Российской Федерации; Ассоциации малых и средних городов России, Департаменте информационных технологий Москвы, префектурах Москвы и др.

Программа предусматривает повышение квалификации для государственных и муниципальных служащих по направлению «Управление «Умным городом».

Бакалавр, закончивший программу по направлению «Управление «Умным городом» ко всем компетенциям управленца должен обладать еще целым рядом компетенций. Он должен: уметь осуществлять целенаправленную самостоятельную деятельность по оптимальному удовлетворению индивидуальных и профессиональных информационных потребностей с использованием цифровых технологий и искусственного интеллекта; уметь организовывать и руководить работой команды, с выработкой командной стратегии для достижения поставленной цели, в том числе используя дистанционные технологии с применением цифровых технологий; уметь организовывать процесс принятия, обоснования и оценки эффективности управленческих, а также стратегических решений в профессиональной сфере с учетом экономических, финансовых, экологических, социальных, интеллектуально-правовых и других ограничений; компетентно руководить работами и проектами по информатизации государственных структур; уметь составлять планы стратегического развития городов; решать вопросы проектирования и прогнозирования с целью воздействия современных ИТ на процессы социально-экономического развития и их последствия; уметь решать вопросы обеспечения кибербезопасности ИТ систем.

Кафедра ГМУ РГГУ ведет активную политику по внесению дополнений универсальных ключевых компетенций во ФГОС 3++ по направлению подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление» (бакалавриат)». В частности, в рамках реализации паспорта ведомственного проекта цифровизации городского хозяйства «Умный город» Минстроем России при участии РГГУ предусмотрен ряд мероприятий по подготовке и повышению уровня грамотности государственных и муниципальных служащих в части внесения соответствующих изменений в ФГОС, учитывающих требования профиля «Умный город».

Подводя итоги, можно констатировать, что опыт подготовки программ для специалистов в сфере государственного и муниципального управления по направлению «Управление Умным городом» можно распространять в других вузах.

Литература:

1. Национальный проект «Цифровая экономика».
2. Приказ Минстроя РФ от 31.10. 2018 г. № 695/пр «Об утверждении паспорта ведомственного проекта Цифровизация городского хозяйства Умный город»
3. Голованов В. И., Латыпов Н. А. Принципы формирования умных городов в России. Экономические аспекты технологического развития современной промышленности. 10/2017 / Материалы Международной научно-практической конференции. М.: МПУ, 2017 № 10. с. 100–104.
4. Зотов В. Б. «Умный город»: методология построения системы. М.: Муниципальная академия, 2019. № 3. с. 3–11.
5. Современное управление инфраструктурой городского хозяйства. Учебник. / Голованов В. И., Латыпов Н. А., Бурлаков В. В., Дзюрдзя О. А. / М.: изд. Научный консультант. 2018. с. 266–283).

Literature:

1. National' niy proekt tsifrovaya ekonomika RF/
2. Order Minstroy RF ot 31.10.2018 g. № 695/pr «Ob utverzhenii pasporta vedomstennogo proekta tsifrovizaciya municipal economi Umni urban»
3. Golovanov V.I., Latipov N. A. Prinziipy formirovaniy Umni urban v Russia. Econom aspect tehnological development of modern industry. 10/2017/ Materials of the international scientific-practical conference. M.: MPU, 2017, № 10. S.100–104/
4. Zotov V. B. «Smart city»: the methodology of building the system. M.: Municipal akademi. 2019 № 3. s.3–11
5. Modern urban infrastructure management. Textbook. / Golovanov V.I., Latipov N. A., Burlakov V. V., Dzyrdzy O. A. / M.: Izd. Scietific advisor. 2018. s.266–283

Организация и управление общим средним образованием детей, не владеющих русским языком, в условиях мегаполиса (на примере города Москвы)

Organization and management of general secondary education to children who do not speak russian language, in megalopolis (by the example of the city of Moscow)



Васильева Ксения Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры частного права ФГБОУ ВО «Государственный университет управления» (Москва), доцент кафедры гражданского права и процесса ЧОУ ВО «Московский университет имени С.Ю. Витте» (Москва)
e-mail: ksenia.vassilieva@gmail.com

Ksenia V. Vassilieva, candidate of law, associate Professor, associate Professor, Department of private law, State University of management (Moscow), associate Professor of the Department of civil law and process, Moscow University named after S. Yu. Witte (Moscow)
e-mail: ksenia.vassilieva@gmail.com

Аннотация. По признанию педагогов средних общеобразовательных школ города Москвы, одним из проблемных аспектов современной системы общего среднего образования является большое количество детей мигрантов. Основной проблемой детей-мигрантов в московских школах является неудовлетворительное знание ими русского языка, что превращает детей мигрантов в лиц с нарушениями коммуникативной адаптации. Автор анализирует общую ситуацию с обучением детей-мигрантов в московских школах, а также предлагает структурные изменения в системе управления учебным процессом и дополнительным образованием детей мигрантов в школах Москвы.

Ключевые слова: адаптация, дети, коммуникация, местное самоуправление, мигранты, общее среднее образование, русский язык, школа.

Abstract. According to the teachers of secondary schools in Moscow, one of the problematic aspects of the modern system of General secondary education is the large number of migrant children. The main problem of migrant children in Moscow schools is their poor knowledge of the Russian language, which turns migrant children into persons with impaired communicative adaptation. The author analyzes the General situation with the education of migrant children in Moscow schools, and proposes structural changes in the management system of the educational process and additional education of migrant children in Moscow schools.

Keyword: adaptation, children, communication, local government, migrants, General secondary education, Russian language, school.

Развитие современного мегаполиса сложно представить без уделения значительного внимания образованию поколения подрастающих горожан. Мэром Москвы С.С. Собяниным в ходе выступления на пленарной сессии Московского урбанистического форума в 2018 году было особо отмечено, что «дети — это главное, что в нашей жизни есть, это главное наше богатство, и отталкиваясь от того, какое образование они получают, какое у них будущее, собственно, можно говорить и о городе, есть у этого города будущее или нет». [1]

На всей территории России получение общего среднего образования, то есть освоение программы общеобразовательной школы в объеме 11 классов обучения, является обязательным в силу ст. 43 Конституции Российской Федерации [2] и п. 5 ст. 66 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», далее Закон об образовании [3]. Это требование распространяется как на граждан Российской Федерации, так и на проживающих в России граждан иностранных государств или апатридов (лиц без гражданства).

Согласно ст. 7 Конституции Российской Федерации, наше государство является социальным. Это означает, что государственная политика России должна быть направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека, вне зависимости в том числе от гражданства и национальной принадлежности. Логическим продолжением этой статьи основного закона государства является положение Закона об образовании, согласно которому иностранцы и апатриды имеют равные образовательные права с гражданами России [3][4].

Иностранец или апатрид (в том числе несовершеннолетний) в большом мегаполисе, в том числе при получении образования, с большой вероятностью может столкнуться с проблемой ограничения коммуникаций вследствие недостаточного знания или незнания русского языка. При этом следует иметь в виду, что в Россию с различными целями, нередко в сопровождении семей с детьми, приезжают как иностранцы, намеренные впоследствии вернуться

на родину и продолжать работать там, так и иностранцы (мигранты, беженцы), которые планируют в дальнейшем остаться жить в России в течение продолжительного времени [4]. Иностранцы, намеренные вернуться в дальнейшем на родину, как правило, в случае нахождения в России с семьями прибегают к помощи школ при посольствах и консульствах своих государств, тогда как дети мигрантов в основном посещают школы для российских детей [6].

По статистике в наши дни основными государствами-источниками притока мигрантов в Россию являются среднеазиатские государства бывшего СССР, среди которых, по статистике, лидируют Киргизия, Таджикистан и Узбекистан. Эти же направления характерны и для иммиграции в Москву и Московскую область. Основной причиной иммиграции граждан названных стран в столичные регионы России является трудовая миграция. По данным исследования, проведенного Федеральным научно-исследовательским социологическим центром РАН, среди трудовых мигрантов преобладают совершеннолетние лица, имеющие общее среднее (школьное) образование, однако преимущественно семейные и имеющие детей [8], так что трудовые мигранты нередко перевозят в Россию своих несовершеннолетних детей. Условия труда мигрантов даже в столичных регионах можно охарактеризовать как тяжелые. Поэтому представляется разумным, что мигранты не желают, чтобы их дети повторили их судьбу, видя выход в получении качественного образования, которым для них является образование, полученное в России. Отметим также, что среди мигрантов могут присутствовать беженцы — лица, которые не являются гражданами Российской Федерации и которые в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находятся вне страны своей гражданской принадлежности и не могут пользоваться защитой этой страны или не желают пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства

и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не могут или не желают вернуться в нее вследствие таких опасений. В.Б. Зотов справедливо отмечает, что мигранты-беженцы не просто являются субъектами социальной поддержки в России, но относятся к лицам, попавшим в экстремальную жизненную ситуацию, требующую от принимающего государства срочных мер реагирования [5][15].

Если семьей мигрантов выбран путь обеспечения детям образования в России, перед ней встают следующие вопросы:

- пойти на обучение в обычную российскую школу или искать «национальную» школу;
- на каком языке предпочтителен образовательный процесс;
- справится ли семья с сохранением для поколения, подрастающего вне родной земли, национальных культурных и жизненных традиций, или семье в этом необходима поддержка школы.

В Москве существует ряд так называемых национальных школ. Однако этнокультурная составляющая, присущая учебному процессу в этих школах, не соответствует основным направлениям миграции в российскую столицу. Так, в Москве существует корейская школа, несколько татарских школ, литовская школа, школа с углубленным изучением восточных языков (армянский, арабский, персидский). Эти школы находятся в подчинении Министерства просвещения Российской Федерации, однако имеют договоры о сотрудничестве с татарскими культурными центрами или министерствами образования соответствующих зарубежных стран. Существуют также немецкая, французская, итальянская и саудовская школы, находящиеся в подчинении министерствам иностранных дел ФРГ, Франции, Италии, Саудовской Аравии. Все эти школы существуют с советского или раннего постсоветского времени [9]. В Москве существовало несколько инициатив по открытию киргизских и таджикских школ, но на практике были открыты национальные культурные центры, в которых в том числе есть возможность изучения русского языка [11]. Тем не менее, такие центры не являются школами. Отсутствие вновь образуемых в Москве национальных школ связано

со сложной и бюрократизированной системой лицензирования и аккредитации организаций общего среднего образования [7].

Таким образом, мигранты отдают своих детей в российские школы. Однако от семей мигрантов, воспитывающих детей, поступает немало жалоб на московскую систему общего среднего образования. Среди предметов этих жалоб — отказы принять ребенка на обучение из-за отсутствия надлежащим образом оформленной регистрации по месту жительства, отсутствия российского полиса обязательного медицинского страхования, а также из-за недостаточного знания ребенком русского языка. При этом образовательных услуг по обучению детей мигрантов русскому языку школа или не оказывает вообще, или оказывает на платной основе, требуя неподъемных для семьи сумм. В 2006 году Департамент образования Москвы издал приказ о создании «Школ русского языка» — структурных подразделений внутри обычных школ, которые бы обучали детей-иностранцев русскому языку в течение одного учебного года. Однако по состоянию на 2016 год таких подразделений функционировало всего пять, при этом только два из них оказывали образовательные услуги бесплатно [10]. Еще один вариант — школа направляет ребенка на изучение русского языка к частнопрактикующему репетитору, стоимость услуг которого еще дороже.

Исследователями Национального университета «Высшая школа экономики» было произведено изучение национального состава учеников московских школ. По результатам исследования было определено примерное количество детей из семей мигрантов в классах в зависимости от ступени общего образования. Отметим, что в расчет брались школы без углубленного изучения отдельных предметов (то есть обычные «районные») со среднесписочной численностью классов 28–30 человек. Результаты исследования коротко приводятся в Таблице 1.

Всего в московских школах по официальным оценкам в настоящее время учится около 30 тысяч мигрантов (без учета школ Троицкого и Новомосковского административных округов). Если учесть «Новую Москву», цифра доходит до 60 тысяч человек [12].

Таблица 1. Среднее количество детей мигрантов в классах московских школ в зависимости от уровня образования

Степень общего образования (классы)	Среднее количество детей из семей мигрантов в классе
Начальное общее образование (1–4)	7–9 человек
Основное общее образование (5–9)	5–6 человек
Среднее общее образование (10–11)	2–4 человека

Таким образом, в начальной школе примерно треть класса составляют дети мигрантов. Жалобы при этом поступают не только от родителей этих детей относительно того, что школа предъявляет требования к отличному знанию детьми русского языка, не делая ничего для помощи в совершенствовании этого знания, но и от родителей коренных жителей района. Суть жалоб сводится к тому, что «в школе уже не слышно русского языка», то есть во внеурочное время дети мигрантов объединяются в группировки по признаку государства, откуда приехали их родители, и общаются на национальном языке. Нередки и межэтнические конфликты, одной из главных причин которых можно назвать ограниченные возможности коммуникации детей, не владеющих русским языком, с носителями языка.

Что делать, чтобы право всех детей на получение общего среднего образования было реализовано полно и на условиях равенства, в том числе чтобы это не мешало коммуникационный барьер? Ответ на первый взгляд крайне прост—необходимо качественное управление процессом образования и коммуникативной адаптации детей мигрантов. Эти два процесса нельзя рассматривать в отрыве друг от друга, поскольку, в соответствии с Законом об образовании, роль школы заключается не только в том, чтобы способствовать освоению обучающимся программ начального общего, основного общего и среднего общего образования. Так, на этапе начального образования (1–4 классы) школа содействует развитию индивидуальных способностей обучающегося, положительной мотивации в учебной деятельности, простейшими навыками самоконтроля, культурой поведения и речи, основами личной гигиены и здорового образа жизни. На этапе основного образования (5–9 классы) школа обязана способствовать формированию у обучающегося нравственных убеждений, эстетического вкуса и здорового образа жизни, высокой культуры межличностного

и межэтнического общения, овладению государственным языком Российской Федерации, развитию склонностей, интересов, способности к социальному самоопределению. Наконец, при получении обучающимися среднего образования (10–11 классы) деятельность школы направлена на дальнейшее становление и формирование личности обучающегося, развитие интереса к познанию и творческих способностей обучающегося, формирование навыков самостоятельной учебной деятельности на основе индивидуализации и профессиональной ориентации содержания среднего общего образования, подготовку обучающегося к жизни в обществе, самостоятельному жизненному выбору, продолжению образования и началу профессиональной деятельности (ст. 66 Закона об образовании). Для того, чтобы школа надлежащим образом осуществила перечисленные функции, между всеми участниками образовательного процесса (обучающимися, педагогами, родителями, администрацией школы) должен быть налажен надлежащий коммуникационный процесс. В государственных школах коммуникации ведутся на государственном языке Российской Федерации, то есть на русском языке.

Таким образом, обязанность по обеспечению требуемого уровня общего образования школьников, не владеющих или недостаточно владеющих русским языком, прежде всего лежит на самой школе. Но правомерно ли возлагать обязанность, связанную с освоением обучающимися русского языка, только на школу? Справится ли школа с этой обязанностью самостоятельно?

Процесс управления любой стороной общественной жизни можно разделить на основополагающие этапы—планирование, организацию и контроль, которые располагаются по кругу и периодически повторяются при помощи процесса координации. В соответствии с Законом об образовании,

этап планирования деятельности школ не обходится без участия органов местного самоуправления. Так, в соответствии со ст. 9 Закона, органы местного самоуправления осуществляют учет детей, подлежащих обучению по образовательным программам дошкольного, начального общего, основного общего и среднего общего образования. Если родителями ребенка или самим ребенком изъявлено желание обучаться на семейном образовании или самообразовании, то учет таких обучающихся также ведет орган местного самоуправления (ст. 63 Закона). Поэтому представляется целесообразным поручение органам местного самоуправления при выявлении новых детей, подлежащих школьному обучению, проводить среди этих детей и их родителей опрос, насколько свободно ребенок владеет русским языком, требуется ли ему помощь в освоении языка или совершенствовании его знания. Опрос должен быть проведен с таким расчетом, чтобы к началу нового учебного года было уже точно известно, какое количество детей нуждается в помощи по изучению русского языка, а также на базе какой школы, максимально близкой к месту их проживания, дети могут получить такую помощь. Данные также должны быть своевременно переданы на уровень управления образованием в субъекте федерации для обеспечения финансирования дополнительных занятий по обучению детей русскому языку.

При этом агитация органами управления образованием за перевод ребенка в первый год пребывания в России на семейное образование или самообразование целесообразной не представляется. За семейное образование обучающегося ответственность несут его родители, за самообразование — сам обучающийся, достигший возраста четырнадцати лет. Если ни ребенок, ни его родители в достаточной мере не владеют русским языком, им будет просто не по силам планировать, организовывать и контролировать процесс образования на русском языке.

Бытует во многом справедливое мнение, что чем раньше ребенок (при отсутствии речевых ограничений здоровья) начинает изучать иностранный язык, тем лучше он его усвоит, особенно если обучение идет через подражание и игру.

Поэтому выявление детей, не владеющих или недостаточно владеющих русским языком, следует начинать вести с уровня дошкольного образования. В Москве это сделать, с одной стороны, представляется несложным, поскольку образовательные организации дошкольного образования стали структурными подразделениями школ. С другой стороны, проблемы со своевременным получением постоянной регистрации в Москве влияют на то, что детей мигрантов даже сложно поставить в очередь в детский сад. Поэтому представляется целесообразным внести детей мигрантов, намеренных оставаться на постоянное проживание в России, в списки детей, имеющих преимущественное право зачисления в образовательную организацию, в том числе с целью ускоренной социализации и освоения русского языка на таком уровне, который при достижении ребенком возраста зачисления в школу позволит ему без дополнительных усилий осваивать программы школьного образования.

Роль органов местного самоуправления при этом не ограничивается планированием обучения детей мигрантов русскому языку. Анализируя действующее законодательство в области разграничения функций органов управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, можно сделать вывод, что в целом по России основную роль в обеспечении социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактике межнациональных (межэтнических) конфликтов в крупном мегаполисе целесообразно возложить на органы местного самоуправления, поскольку обеспечение указанных условий жизни мигрантов отнесены к вопросам местного значения везде, кроме городов федерального подчинения (согласно Федеральному закону от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») (далее Закон о местном самоуправлении) [13], в соответствии с которым к вопросам местного значения муниципального района, городского и сельского поселения, муниципального и городского округа относятся разработка и осуществление мер, направленных на социальную адаптацию мигрантов.

В Москве, однако, вопросы адаптации

мигрантов не относятся к компетенции органов местного самоуправления. Школы Москвы действуют в организационно-правовой форме государственных бюджетных образовательных учреждений города Москвы, то есть учредителем и собственником имущества выступает субъект федерации. «Централизация» системы школьного образования началась в 2017 году, когда нынешний министр просвещения России О.Ю. Васильева сделала заявление о том, что муниципальное подчинение школ почти не оставляет для министерства прямых рычагов влияния, тогда как переподчинение школ регионам позволит создать единое образовательное пространство—привести образовательные программы в разных городах и селах в соответствие с теми, что разрабатываются на федеральном уровне. Помимо этого, передача школ регионам выгодна в свете финансового кризиса и отсутствия достаточных доходов у муниципалитетов [14].

По мнению автора, полное освобождение муниципалитетов от организации образовательного процесса в школах нецелесообразно. Вопросы управления школами, в том числе в отношении организации обучения детей мигрантов, представляется возможным разделить на три уровня—федеральный, региональный и муниципальный. Утвержденные на

федеральном уровне общие стандарты образования будут внедряться на региональном уровне, где также будет осуществляться финансирование школ. Однако вопросы текущей организации учебного процесса и мероприятий, его сопровождающих, наиболее эффективно могут быть решены на местном уровне. Применительно к обучению детей мигрантов органы местного самоуправления могут распределять финансовые ресурсы, выделенные из бюджета региона, между конкретными школами муниципального образования, исходя из потребностей конкретного района и конкретных школ, в том числе принимать решения о создании «Школ русского языка», национальных культурных центров для молодежи, проведении культурно-массовых и других общественно значимых мероприятий для повышения сплоченности молодежи вне зависимости от национальностей. Органы местного самоуправления также могут вести учет семей мигрантов, проживающих в муниципальном образовании, в том числе для принятия мер по обеспечению их детям возможности реализовать свое право на школьное образование. Наконец, на местном уровне целесообразно создать службу медиации, отвечающую за мирное разрешение споров в области реализации мигрантами прав на образование.

Литература:

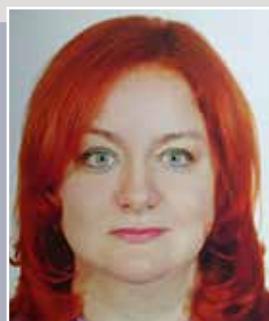
1. Зотов В. Б. Управление городом на примере г. Москвы. М.: Юстицинформ, 2019.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок) // Справочная правовая система «Консультант Плюс», дата обращения 28.10.2019.
3. Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс», дата обращения 28.10.2019.
4. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс», дата обращения 28.10.2019.
5. Зотов В. Б. Теоретико-методологические проблемы управления современным городом // В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: настоящее и будущее: сборник научных трудов кафедры государственного и муниципального управления. Государственный университет управления. Москва, 2019. С. 7–9.
6. Волох В. А., Герасимова И. В. Управление миграционными процессами в Российской Федерации: анализ и перспективы // Управление. 2019. Т. 7. № 1. С. 5–12.
7. Сираждинов Р. Ж. Некоторые итоги реформы социальной сферы в Российской Федерации // Вестник Университета. 2019. № 4. С. 18–22.
8. Мукомель В. И. Мигранты на российском рынке труда: занятость, мобильность, интенсивность и оплата труда // Статистика и экономика. 2017. № 6. С. 69–79.
9. Национальные школы в Москве // Генеральный Репетитор ру — сайт для репетиторов и учеников Москвы и Московской области. 2019. URL: <http://edu.repetitor-general.ru/school.php?list=32> (дата обращения: 28.10.2019).
10. В Москве осталось всего пять «Школ русского языка» для детей мигрантов // Migrant.ru: Форум переселенческих организаций. 2016. 15 марта. URL: <https://migrant.ru/v-moskve-ostalos-vsego-pyat-shkol-russkogo-yazyka-dlya-detej-migrantov/> (дата обращения: 28.10.2019).
11. «Я открыл школу для детей мигрантов в Москве»: Максатбек Абдуназар — о сложностях и помощи детям // The Village Казахстан. Городской интернет-сайт The Village. 2018. 19 июля. URL: <https://www.the-village.kz/village/children/children-experience/2639-kg-maksatbek> (дата обращения: 28.10.2019).
12. Исследователи впервые подсчитали число детей мигрантов в российских школах // Газета “Комсомольская правда”: интернет-версия. 2019. 05 января. URL: <https://www.kp.ru/daily/26926.4/3973119/> (дата обращения: 28.10.2019).
13. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с посл. изм. и доп.) // Справочная правовая система «Консультант Плюс».
14. О. Ю. Васильева заявила о «возвращении школ в государство» // Газета “Ведомости”, интернет-версия. 2017. 06 июля. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2017/07/06/711952-vasileva> (дата обращения: 28.10.2019).
15. Зотов В. Б. Система муниципального управления в схемах: Учебное пособие. М., 2018.

Literature:

1. Zotov V. B. City Management on the example of Moscow. Moscow: Justicinform, 2019.
2. The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) (subject to amendments) // Reference legal system “Consultant Plus”, accessed 28.10.2019.
3. Federal law No. 273-FZ of 29 December 2012 “on education in the Russian Federation” (C). ISM. and additional // Reference legal system “Consultant Plus”, accessed 28.10.2019.
4. Federal law No. 115-FZ of 25 July 2002 “on the legal status of foreign citizens in the Russian Federation” (C). ISM. and additional // Reference legal system “Consultant Plus”, accessed 28.10.2019.
5. Zotov V. B. Theoretical and methodological problems of modern city management // in the collection: State and municipal management in the Russian Federation: present and future: collection of scientific papers of the Department of state and municipal management. State University of management. Moscow, 2019. Pp. 7–9.
6. Volokh V. A., Gerasimova I. V. management of migration processes in the Russian Federation: analysis and prospects. 2019. Vol. 7. No. 1. Pp. 5–12.
7. Sirajdinov R. J. Some results of the reform of the social sphere in the Russian Federation // Bulletin of the University. 2019. No. 4. Pp. 18–22.
8. Mukomel V. Migrants on the Russian labor market: employment, mobility, intensity and remuneration of labor // Statistics and Economics. 2017. No. 6. Pp. 69–79.
9. National schools in Moscow // General Tutor ru-site for Tutors and students in Moscow and the Moscow region. 2019. URL: <http://edu.repetitor-general.ru/school.php?list=32> (date accessed: 28.10.2019).
10. In Moscow, there are only five “Russian language Schools” for migrant children // Migrant.ru: forum of resettlement organizations. 2016. March 15. URL: <https://migrant.ru/v-moskve-ostalos-vsego-pyat-shkol-russkogo-yazyka-dlya-detej-migrantov/> (accessed 28.10.2019).
11. “I opened a school for migrant children in Moscow”: maksatbek Abdunazar — about difficulties and help for children // The Village Kazakhstan. City website The Village. 2018. July 19. URL: <https://www.the-village.kz/village/children/children-experience/2639-kg-maksatbek> (accessed 28.10.2019).
12. Researchers for the first time counted the number of migrant children in Russian schools // Newspaper “Komsomolskaya Pravda”: Internet version. 2019. 05 January. URL: <https://www.kp.ru/daily/26926.4/3973119/> (accessed: 28.10.2019).
13. Federal law No. 131-FZ of 06 October 2003 “on the General principles of the organization of local self-government in the Russian Federation” (C). ISM. and additional // Reference legal system “Consultant Plus”.
14. O. Yu. Vasilyeva declared “return of schools to the state” // Vedomosti Newspaper, Internet version. 2017. July 06. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/news/2017/07/06/711952-vasileva> (accessed 28.10.2019).
15. Zotov V. B. System of municipal management in schemes: Textbook. Moscow, 2018.

Мотивация как неперемнная составляющая подготовки управленческих кадров

Motivation as an essential component of preparation of manager's training



Татьяна Владимировна Салынская, канд. фил. наук, доцент кафедры английского языка, Институт управления персоналом, социальных и бизнес коммуникаций, Государственный университет управления, Москва, Россия
109542, г. Москва, Рязанский проспект, 99
Телефон: +7(495)371-00-44
E-mail: salynskayatatiana@mail.ru

Tatyana Vladimirovna Salynskaya
Candidate of Philology, Associate Professor of English, Deputy Head of the Department of English for Research Institute of Human Resource Management, Social and Business Communications State University of Management
109542, Russia, Moscow, 99 Ryazansky Prospekt
Phone: +7 (495) 371-00-44
E-mail: salynskayatatiana@mail.ru

Аннотация. В данной статье рассмотрена важность интеграции двух дисциплин: иностранного языка и специальности при обучении специалистов в неязыковом ВУЗе. Проанализирована и обоснована необходимость в подготовке студентов, конкурентоспособных на любом рынке труда, свободно владеющих иностранными языками. На основе проведенного анкетирования автором предлагается учитывать особенности мотивации студентов в процессе подготовки будущих специалистов.

Ключевые слова: мотивация, коммуникация, иностранный язык, методика, подготовка, анкетирование.

Abstract. This article discusses the importance of integrating two disciplines: a foreign language and a specialty while training specialists in a non-linguistic university. The need for training a qualified employee of the appropriate level and profile, competitive in any labor market, fluent in foreign languages, has been identified and justified. Based on the questionnaire, the author suggests taking into account the peculiarities of student motivation in the learning process.

Key words: motivation, communication, foreign language, methods, training, questionnaire.

Улучшение качества управления частными корпоративными структурами на разных уровнях государственного управления широко обсуждается в современной научной литературе. [1]. Это процесс, в соответствии с которым устанавливается баланс между экономическими и социальными составляющими, между индивидуальными и общественными интересами. Эти изменения не могли не затронуть и область образования. По мнению Зотова В.Б.: «формируя кадровый резерв необходимо в первую очередь учитывать профессиональную подготовленность и компетентность кандидата» [2, с. 163]. В эпоху глобализации и интернационализации экономики перед высшим образованием была поставлена задача подготовки специалистов, способных преодолеть существующие барьеры. С процессами интеграции России в мировое сообщество остро стоит вопрос о формировании иноязычной коммуникативной компетенции у выпускников неязыковых Вузов. Это приведет к необходимости внедрения инновационных технологий, разработке новых форм и методов обучения. Изучение иностранного языка запускает механизм формирования процессов, влияющих на развитие и формирование личности [3, стр. 7]. Иностранный язык учит анализировать и систематизировать полученную информацию, трансформировать все в плоскость другого языка, принимая во внимание, что системы языков не совпадают, развивает способность к логическому мышлению. Все это помогает приобрести опыт, который активизируется в ситуациях повседневного, делового и профессионального общения [4, стр.142].

Для реализации этих функций необходима высокая мотивация. А именно:

- коммуникативная;
- профессиональная;
- учебно-познавательная;
- социальная;
- мотивация творческой самореализации, избегания неудачи и престижа.

Если в процессе обучения учитываются особенности мотивации студентов, то взаимоотношения и взаимодействия преподавателя и студента необходимо оценивать высоко. И это объясняется тем, что результативность образовательного процесса напрямую зависит от мотивации, от

желания достичь успеха в своей профессии, уважения других людей.

Опираясь на эти положения, мы предприняли попытку выяснить что хотят получить студенты на занятиях иностранного языка и как иностранный язык помогает им в их будущей профессии. В исследовании приняли участие студенты начальных курсов по направлению 41.03.04 «Политология». Согласно образовательной программе по данному направлению у студента есть возможность выбрать одно из трех направлений:

- Политический менеджмент и связи с общественностью
- Политический консалтинг и политические технологии
- Политическая журналистика

Кроме того, трудоустройство выпускников по данному направлению предполагает такие сферы деятельности, где без знания иностранных языков трудно реализовать себя в полной мере. Например:

- научно-исследовательские организации, связанные с политической проблематикой;
- экспертные и консалтинговые организации в сфере политики;
- центры политических технологий;
- средства массовой информации;
- аппарат политических партий;
- общественные неправительственные некоммерческие организации;
- GR-департаменты.

Нами были проведены анкетирования с целью выяснить общий уровень мотивации студентов к обучению. Метод анкетирования помогает студентам задуматься над целями и задачами, которые им необходимо решать при обучении в ВУЗе. Кроме того, это помогает лучше узнать себя и своих однокурсников. На основе методики А.А. Реана и В.А. Якунина[5, стр.151] для диагностики учебной мотивации были составлены анкеты. Первая анкета затрагивала социально-психологическую адаптацию, интересы и мотивацию студентов к учебе в целом. Необходимо было ответить на следующие вопросы:

Я посещаю лекции и семинары охотно:

- потому что мне нравится выбранное направление;
- чтобы приобрести достойные знания, умения и навыки;
- хочу стать востребованным специалистом с базовым политическим образо-

ванием в сфере управления государством и обществом;

- чтобы оперировать материалом, относящимся к сфере теоретической и практической политики;
- хочу в полной мере развить у себя способности к выбранной профессии;
- чтобы не отставать от однокурсников;
- хочу овладеть навыками организации и проведения мероприятий в области политики;
- чтобы заводить знакомства и общаться с зарубежными партнерами;
- чтобы получить знания инструментов современного публичного государственного (муниципального) управления;
- чтобы овладеть ораторским искусством;
- чтобы у преподавателей сложилось положительное отношение обо мне, как способном, перспективном человеке;
- потому что от успехов в учебе зависит выбор сферы моей будущей деятельности в будущем;
- потому что знания позволят мне добиться хороших результатов;
- потому что хочу быть в числе лучших студентов;
- чтобы хорошо сдать сессию;
- хочу быть членом студсовета;
- хочу быть уважаемым человеком студенческого коллектива;
- нравится учиться;
- хочу перевестись на бюджетную форму обучения;
- хочу поступить в магистратуру;
- хочу поступить в аспирантуру;
- чтобы окончить университет с красным дипломом;
- чтобы окончить университет.

Студентам было предложено расставить варианты в иерархическом порядке. Первые позиции заняли профессиональные мотивы (мне нравится избранная профессия), затем коммуникативные мотивы (заводить знакомства и общаться с интересными людьми), третью позицию заняли мотивы престижа (хочу быть в числе лучших студентов), замыкают группу социальные мотивы (полученные знания позволят мне добиться всего хорошего). Неслучайно вторую по значимости позицию заняли коммуникативные мотивы. В сложившейся социально-экономической ситуации остро стоят вопросы о необходимости развития коммуникативной компетенции

[6]. И этому есть объяснение, так как язык, как явление духовной жизни, способствует процессу коммуникации, социализации, профессионализации и социальной адаптации. В ФГОС ВО и ОП представлен перечень компетенций, которыми должен обладать выпускник ВУЗа. Одной из них является способность к коммуникации на родном и иностранном языках для решения вопросов как межличностного, так и межкультурного взаимодействия. Процесс изучения дисциплины «Иностранный язык» направлен на формирование и развитие компетенций в соответствии с ФГОС ВО и ОП по определенным направлениям подготовки (в нашем случае 41.03.04 «Политология»).

Быстрый рост экономики, использование современных технологий, стремительное внедрение ИИ (искусственного интеллекта) во все сферы человеческой жизни, требуют существенных изменений в сфере образования. Необходимость в квалифицированном работнике соответствующего уровня и профиля, конкурентоспособного на любом рынке труда, свободно владеющего иностранными языками, объяснима и не вызывает сомнений. Остро стоит вопрос об интеграции двух дисциплин: иностранного языка и специальности. Недостаточно для специалиста владеть только специальностью или только иностранным языком. Высокотехнологическое общество потребовало от выпускника-специалиста развитие интегрированных коммуникативных навыков [7, стр.16] для вступления в профессионально-деловую коммуникацию с представителями других культур. Если не будут сформированы и развиты необходимые навыки и умения для деловой коммуникации, то это приведет к серьезным проблемам при общении у будущих специалистов.

Вторая анкета затрагивала учебно-профессиональную сферу и имела своей целью определить уровень мотивации к изучению иностранного языка [8, стр. 74]. Нас интересовало личное отношение студентов к данной дисциплине в высшем учебном заведении, их опыт, имеющиеся уже положительные и отрицательные результаты, поэтому в анкету были включены следующие вопросы:

1. Зачем нужно изучать иностранный язык?

2. Как Вы думаете, зачем вы изучаете иностранный язык в высшем учебном заведении?

3. Можно ли не посещать занятия иностранного языка, а выучить его самостоятельно?

4. Сколько иностранных языков вы знаете?

5. Читаете ли Вы специальную литературу на иностранных языках?

6. Каких успехов Вы достигли при изучении иностранного языка?

7. Что бы Вы изменили в учебном плане?

8. Что стимулирует Вас к изучению иностранного языка?

9. Кто стимулирует Вас к изучению иностранного языка?

9. Хотите Вы участвовать в студенческих конференциях, проводимых на иностранном языке?

10. Сколько языков Вы хотели бы изучать?

11. Интересует Вас проектная деятельность? Хотели бы Вы готовить проекты на иностранном языке?

12. Как Вы относитесь к online курсам по иностранным языкам?

13. Хотели бы Вы принять участие в различных стажировках?

14. Что Вы слышали про «академическую мобильность»?

15. Хотели бы Вы учиться в «смешанных группах» с иностранными студентами?

16. Как Вы оцениваете свой уровень языка по Европейской шкале (A1, A2, B1, B2, C1, C2)?

17. Сдавали ли Вы международные экзамены с целью определения уровня владения языком?

18. Хотели бы Вы, чтобы иностранный язык уже с первого курса читался с учетом специализации?

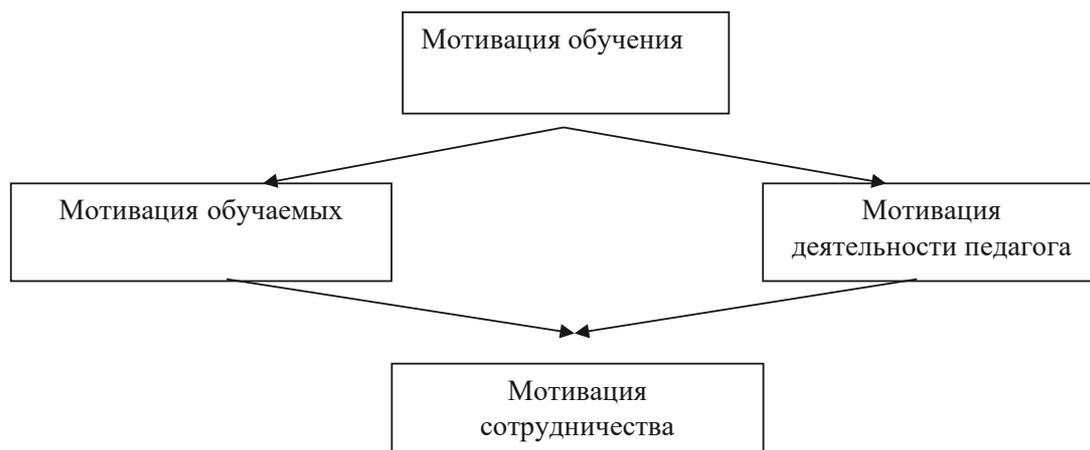
После анкетирования была осуществлена обработка результатов: у учащихся не было негативного отношения к предмету, но и большого интереса они не проявляли, и только после введения спецкурсов, часть из которых читается на иностранном языке, у студентов появился интерес изучать иностранный язык и некоторые даже захотели изучать два и более языка. И здесь сработала двуединая цель: изучение специальности и одновременное изучение иностранного языка. Современный специалист-это личность, обладающая не только профессиональными качествами, но и умением познать систему чело-

веческих ценностей, иного менталитета, другой культуры.

Важно остановиться и на том факте, что успешность и результативность изучения иностранных языков зависит как от деятельности студентов, так и от деятельности преподавателя. И это объясняется тем, что никакие современные методики в обучении иностранных языков, ни новые учебные пособия и учебники, не могут заменить преподавателя. Роль его в процессе обучения велика. Поэтому на завершающем этапе исследования мы предлагаем пройти анкетирование и преподавателей:

- Плодотворно ли проходят у Вас занятия со студентами?
- Вводите ли Вы на своих занятиях дополнительный материал по предмету?
- Понимаете ли Вы интересы студенческой группы?
- Мешает ли Вам плодотворно проводить занятие уровень подготовленности студентов?
- Как Вы оцениваете основные причины своих успехов и неудач?
- Изучали ли Вы методы и приёмы мотивации у студентов?
- Удаётся ли Вам сформировать положительное отношение студентов к изучению иностранных языков?
- Прошли ли Вы курсы повышения квалификации за последний год?
- Участвуете ли Вы в конференциях, семинарах, круглых столах?
- Разрабатываете ли Вы программы ДПО по дисциплине «Иностранный язык» для студентов?
- Читаете ли лекции на иностранном языке?
- Занимаетесь ли Вы проектной деятельностью со студентами?

Проанализировав полученный результат, был сделан вывод, что процесс мотивации зависит и от преподавателя, и от студента. Педагог разрабатывает алгоритм действий для достижения положительного результата, а студент уже сам пошагово идет к достижению своей цели, ставит задачи, исследует проблему. Этот процесс можно свести к следующей схеме:



- Необходимость в развитии мотивации в изучении иностранного языка- необходимость времени, сегодня это требование времени. Знание иностранных языков необходимо во всех сферах человеческой жизни: научной, профессиональной, технической, социальной, образовательной, политической.

Необходимо принять во внимание, что знания, полученные при изучении дисциплины «Иностранный язык», могут применяться обучающимися в ходе изучения смежных дисциплин (модулей), как базовой, так и вариативной части.

Грамотное сочетание основных и вариативных дисциплин – комплексный и сложный процесс. На пути его реализации приходится сталкиваться с множеством проблем. Однако, уже сейчас мы можем

наблюдать положительные результаты. По статистике все больше студентов принимают участие в программах по обмену, в учебных планах появляются спецкурсы на иностранных языках, студенты защищают дипломы на иностранном языке, увеличивается количество студентов, принимающих участие в международных студенческих конференциях и форумах, с написанием тезисов и статей на иностранных языках.

В одной статье невозможно осветить все проблемы. Была затронута лишь одна, которая, на наш взгляд, является актуальной и основной. Это сочетание внешней и внутренней мотивации при реализации компетенций в соответствии с ФГОС ВО и ОП по конкретной специализации.

Литература:

1. Ibyatov F. Improving the quality of management of private corporate structures at different levels of government and management (Улучшение качества управления частными корпоративными структурами на разных уровнях государственного управления и менеджмента) / Ибятов Ф. М., Лебедева Ю. А., Стадолин М. Е., Черкасова М. А., Хмельченко Е. Г. // International Journal of Management and Business Research. 2019.
2. Зотов В. Б., Черкасова М. А. Муниципальный кадровый резерв-эффективный ресурс управления социальными системами/ Зотов В. Б., Черкасова М. А. // Муниципальная академия. 2019. № 2.
3. Примерная программа по дисциплине «Иностранный язык» для подготовки бакалавров (неязыковые вузы). М.: ИПК МГЛУ «Рема», 2011. 32 с.
4. Салынская Т. В. Организация самостоятельной работы студентов в неязыковом вузе. //Филологические науки. Вопросы теории и практики. 2015. № 10–2 (52). С. 141–143.
5. Методика для диагностики учебной мотивации студентов (А. А. Реан и В. А. Якунин, модификация Н. Ц. Бадмаевой) / Бадмаева Н. Ц. Влияние мотивационного фактора на развитие умственных способностей: Монография. — Улан-Удэ, 2004. С. 151–154.
6. Общеευропейские компетенции владения иностранным языком: изучение, обучение, оценка. — М.: МГЛУ (русская версия), 2005. — 248 с.
7. Гуливец Н. А. Преодоление трудностей межкультурной коммуникации // Вестник Московской международной академии. 2014. № 2. С. 15–18.
8. Данилова О. А., Сомкин А. А., Мешков В. М. Проблема мотивации и методы ее повышения у студентов неязыковых направлений подготовки при обучении иностранным языкам // Интеграция образования. 2016. Т. 20. № 1. С. 73–81. DOI: 10.15507/1991–9468.082.020.201601.073–081

Literature:

1. Ibyatov F. Improving the quality of management of private corporate structures at different levels of government and management // International Journal of Management and Business Research. 2019. — С.
2. Zotov V. B., Cherkasova M. A. Municipal personnel reserve is an effective resource for managing social systems / Zotov V. B., Cherkasova M. A. // Municipal Academy. 2019. No 2.
3. Primernayaprogrammapodistsipline “Inostrannyazyk” dlyapodgotovkibakalavrov (neyazykovyevusy). [Model Program on «Foreign Language» for Bachelor's Degree (non-linguistic universities)]. М.: ИПК МГЛУ «Рема», 2011. — 32 p. (In Russ.)
4. Salynskaya T. V. (2015). [Organizing the Students' Autonomous Work at a Non-linguistic Higher School]. Filologicheskienauki. Voprosyteoriiipraktiki. = Philological Sciences. Issues of Theory and Practice. No. 10–2 (52), pp. 141–143. (In Russ., abstract in Eng.)
5. Methodology for the diagnosis of educational motivation of students (A. A. Rean and V. A. Yakunin, modification of N. Ts. Badmaeva) / Badmaeva N. Ts. The influence of the motivational factor on the development of mental abilities: Monograph. — Ulan-Ude, 2004. S. 151–154.
6. Obshcheevropeyskiekompetentsiivladienyainostrannymyazykom: Izuchenie, obuchenie, otsenka. [Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment] / Moskovsk ygosudarstvennylingvisticheskyyuniversitet (russkayaversiya) [Moscow State Linguistic University (Russian version)] — 2005. — 247 p. (In Russ.)
7. Gulivets, N. A. Overcoming the difficulties of intercultural communication // Bulletin of the Moscow International Academy. 2014. No. 2. P. 15–18. // VestnikMoskovskojmezhdunarodnojakademii. 2014.]
8. Danilova O. A., Somkin A. A., Meshkov V. M. The problem of motivation and methods for increasing it in students of non-linguistic areas of training in teaching foreign languages // Integration of Education. 2016. Vol. 20. No. 1. P. 73–81. DOI: 10.15507 / 1991–9468.082.020.201601.073–081

Необходимость формирования компетенции делового общения у студентов как необходимого условия успешной работы в системе государственного управления

The need to form the competence of business communication among students as a necessary condition for successful work in the system of public administration



Светлана Владимировна Фирсова, старший преподаватель кафедры английского языка, Институт управления персоналом, социальных и бизнес коммуникаций Государственный университет управления, Москва, Россия
109542, г. Москва, Рязанский проспект, 99
Телефон: +7(495)371-00-44
E-mail: sfirsova@lenta.ru

Svetlana Vladimirovna Firsova, Senior Lecturer of the Department of English for Research Institute of Human Resource Management, Social and Business Communications
109542, Russia, Moscow, 99 Ryazansky Prospect
Phone: +7(495)371-00-44
E-mail: sfirsova@lenta.ru

Аннотация. В данной статье рассматриваются вопросы необходимости формирования компетенции делового общения у студентов, обучающихся по образовательной программе «Государственное и муниципальное управление». В статье описываются различные способы делового общения в системе государственного управления, а также делается акцент на их значимости с точки зрения общественности как потребителя государственных услуг.

Ключевые слова: компетенция делового общения, государственное и муниципальное управление, государственный служащий, общественность, требования к работе.

Abstract. This article discusses the importance of forming business communication competence among students taking educational program "state and municipal administration". The article also define the terms "competence" and "business communication", consider different types of communication. It argues the advantages of forming this competence for both civil servant and public.

Key words: business communication competence, state and municipal administration, civil servant, public, work requirements.

В процессе развития современного демократического общества в России повышаются требования и ожидания всего общества в целом и отдельных потребителей к оказываемым услугам. Большое внимание привлечено к работе государственных и муниципальных органов управления с точки зрения оказываемых ими услуг населению. Необходимо создать эффективно работающую систему государственного управления, способную реагировать на запросы граждан в формате, отвечающем всем современным требованиям и показывающую высокий уровень компетентности работающих в ней государственных служащих.

В настоящее время во многих вузах осуществляется подготовка студентов по программе «Государственное и муниципальное управление». Работа по обучению будущих управленцев должна быть направлена на то, чтобы сформировать у них компетенции, необходимые для работы в органах государственной власти. Ведь от того насколько хорошо и какими компетенциями владеют служащие в системе государственной службы зависят как будущее нашего общества в целом, так и жизнь отдельных граждан. Быстроменяющиеся потребности населения, рост научно-технического прогресса требуют подготовки специалистов, владеющих всеми необходимыми компетенциями для организации эффективного рабочего процесса и, опосредованно, повышения степени удовлетворенности общества от действий властных структур.

Вопрос о компетенциях государственных служащих, таким образом, привлекает пристальное внимание. Но, прежде чем перейти к обсуждению компетенций, мне хочется остановиться на самом понятии. Термин «компетенция», от английского слова «competence», означает осведомленность, способности, умения в каком-либо виде деятельности. В толковом словаре Д.И. Ушакова компетенция определяется как область вопросов, явлений, в которых определенный человек обладает «авторитетностью, познанием или опытом». [1]. Английский психолог Д. Равен трактовал компетентность как некую способность, необходимую для совершения конкретного действия в определенной предметной области и требующую от индивида специальные предметные знания в этой области. [2].

Таким образом, исходя из вышеперечисленного, вузы страны должны готовить компетентных государственных служащих, владеющих всеми необходимыми для работы компетенциями, то есть быть знающими, осведомленными в предметной сфере их деятельности, способные четко выполнять поставленные задачи, быть ответственными и способствовать процветанию общества.

В связи с тем, что работа госслужащих ориентирована на оказание государственных услуг, акцент необходимо делать на формирование такой системы государственной власти, которая способна быстро адаптироваться к меняющимся запросам и потребностям как общества в целом, так и отдельных граждан. Компетенции, которыми необходимо владеть госслужащему могут различаться в зависимости от выполняемой работы, но основные требования для всех одна и та же. Для государственных служащих часть требований к ним устанавливается на законодательном уровне и строго регламентируется. Так, к основным обязанностям государственного служащего относятся знание и соблюдение законодательства Российской Федерации, выполнение своих обязанностей в соответствии с должностным регламентом для занимаемой должности. Общие требования к государственному служащему в системе государственного управления включают в себя:

- знание государственного языка Российской Федерации (русского языка);
- владение правовыми основами;
- знание Конституции РФ;
- знание основ делопроизводства и документооборота;
- владение знаниями и навыками в области информационно-коммуникационных технологий.

Подготовка служащих в системе государственного управления в рамках компетентного подхода должна опираться на федеральные государственные образовательные стандарты (ФГОС), в которых закреплены требования к содержанию образования. В результате обучения формируются компетенции, необходимые для дальнейшей эффективной и продуктивной рабочей деятельности выпускника. Данные компетенции делятся на три группы:

- общекультурные
- общепрофессиональные
- профессиональные.

В новом проекте ФГОС 3++ пересмотрен ряд компетенций в связи с быстрыми изменениями в жизни общества. Однако и в старой и в новой редакции среди общекультурных компетенций осталась компетенция, обозначающая необходимость владения устной и письменной деловой коммуникацией на русском и иностранных языках. Я считаю, что эффективное выполнение коммуникации является необходимым условием успешной работы любого государственного служащего любого звена и именно эту компетенцию необходимо грамотно формировать.

Ведь для того, чтобы эффективно управлять в сфере государственной власти, от любого служащего требуется осуществление эффективной коммуникации, говоря другими словами совершение информационного обмена. Без такого взаимодействия работа государственных органов просто невозможна. [3] Коммуникация внутри организации нужна для эффективной и слаженной работы компании, а коммуникация с внешними респондентами является сутью работы госслужащего. Ведь степень удовлетворенности качеством оказанной услуги, ее быстрота и доступность повышают степень удовлетворенности в обществе самой властью.

Значение деловых коммуникаций в сфере администрирования ранее недооценивалось. А ведь чтобы организация работала гладко и слаженно необходимо обеспечить продуктивное взаимодействие между всеми уровнями организации, а также взаимный информационный обмен с внешним миром. Обучение эффективному взаимодействию воспринималось недостаточно серьезно. Однако в последние годы появилось множество исследований, посвященных деловой коммуникации и ее влиянию на конкурентоспособность и эффективность работы организации. В этом ракурсе деловая коммуникация является неотъемлемой частью эффективного администрирования и управления. Ведь невозможно осуществлять работу в органах государственной власти при отсутствии оптимально налаженного информационного обмена как внутри организации, так и с обществом,

а также осуществлять обратную связь.

Согласно Л. Дафт, коммуникация представляет собой процесс, в результате которого идет обмен информацией между двумя и более собеседниками, а также усвоение данной информации. [4]. Американский ученый С. Кастельс декларирует, что управленческая деятельность при отсутствии коммуникации в принципе невозможна. [5] Теоретик теории менеджмента П. Друкер подтверждает тот факт, что управленец, другими словами менеджер, обеспечивает компании «достижение поставленных перед ней целей посредством своей деятельности». [6]

И, действительно, одной из основных функций любого менеджера является коммуникация. Именно с помощью активного информационного обмена между разными людьми по рабочим вопросам выстраивается работа организации, осуществляется управление. Таким образом, деловая коммуникация представляет собой общение людей в ходе совместной трудовой деятельности с целью достижения поставленных задач. [7] Особую значимость компетенция деловой коммуникации приобретает именно в сфере управления. На основе обмена информацией осуществляются все виды административной деятельности, и она является связующим звеном в сложном процессе госуправления.

Для деловой коммуникации характерен официально-деловой стиль общения, который бывает письменным и устным.

К письменным формам относятся деловые письма, приказы, заявления, резюме и др. К устным формам традиционно относятся деловые беседы, ведение переговоров, собрания, совещания, презентации, пресс-конференции. С развитием информационных технологий появляются все новые формы обмена информацией. В сфере государственного администрирования широко работают «прямые (горячие) линии» общения с населением по телефону, подобные «линии» стали доступны и в Интернете, например, в социальных сетях, проводятся конференции по обмену мнениями в режиме круглых столов, запросить и получить определенную информацию теперь можно на интернет-порталах (например, «Госуслуги»). Для получения срезов мнения населения по тем или иным

вопросам в системе государственного управления эффективно используются социологические опросы. [8]

Социальное общение в системе государственного управления все больше смещается в сторону электронного взаимодействия в связи с информатизацией общества. Благодаря новейшим достижениям в сфере IT на линии власть-информация-общество меняется сама основа коммуникативной деятельности элементов государственной власти. Коммуникация между властью и населением начинает упрощаться, растет ее эффективность с точки зрения быстроты и качества получаемых услуг. Население страны получает значительную свободу выбора информации, как с точки зрения ее содержания, так и со стороны способов ее получения. В индивидуальном порядке гражданин может самостоятельно выбирать именно ту информацию, в которой нуждается именно он. Так социально-коммуникативный процесс смещается из плоскости власти в плоскость общественности.

Для развития взаимодействия с населением и получения обратной связи госслужащие разных уровней имеют возможность использовать различные приемы передачи и обмена информацией. Например, существует возможность запрашивать мнение и поддержку каких-то управленческих решений у широкой аудитории в режиме митинга, собрания, съездов представителей различных социальных групп. Для обсуждения узкопрофессиональных вопросов удобны селекторные совещания с использованием видеоконференций через Интернет или через специально оборудованные телестудии, а развитие средств радиотелефонной связи позволяет перенести это в более оперативный и удобный формат общения. Подобные приемы деловой коммуникации позволяют улучшить координацию работы государственных структур и получать обратную связь с населением быстро и оперативно.

Таким образом, в настоящее время выделяются два способа общения органов государственной власти с населением, позволяя существенно улучшить осведомленность и удовлетворенность членов общества этой властью. Первый заключается в осуществлении двойного информирования, при котором должностные лица

информируют граждан о целях и критериях разрабатываемых ими планов (например, нововведения в сфере ЖКХ), а население, в свою очередь, дает информацию о реальной ситуации на местах и имеющихся запросах. Второй способ предполагает ознакомление населения с уже составленным проектом, а граждане оценивают проект, ставят какие-то вопросы на дальнейшую доработку и, возможно, выдвигают собственные варианты. Владение данными компетенциями позволяет мониторить и анализировать реакции в обществе на те или другие действия органов государственной власти, а также успешно формировать позитивный образ этих органов в глазах населения, что ведет к росту уровня доверия населения к власти и улучшению общественного климата в стране. Именно такие задачи и ставят ФГОС нового поколения перед всеми высшими учебными учреждениями страны — создать условия и методики для формирования важных для трудовой деятельности управленцев компетенций, значимую роль среди которых играет компетенция деловой коммуникации.

Вопросы формирования компетенций эффективной деловой коммуникации и грамотное использование информационно-коммуникационных технологий, а также разработка и реализация комплексных программ по их развитию привлекают пристальное внимание во всем мире. Владение данной компетенцией особенно важно для деятельности органов государственного управления на уровне федеральных, региональных и муниципальных структур и поэтому так важно формировать ее при обучении студентов [9] по направлению «государственное и муниципальное управление» как средство повышения качества и доступности государственных услуг.

Литература:

1. Толковый словарь русского языка: В 4 т./ Под ред. Проф. Д. Ушакова. — М.: ТЕРРА-Книжный клуб, 2007.
2. Равен Джон. Компетентность в современном обществе: выявление, развитие и реализация. Перевод с английского. Когито-Центр, Москва, 2002.
3. Лопатина С. С. Формирование общекультурных компетенций студентов — будущих государственных служащих // Молодой ученый. — 2014. — № 10.
4. Дафт Р. Л. Менеджмент // СПб.: Питер. — 2014. — Т. 832. — С. 4.
5. Кастельс М. Информационная эпоха. — М, 2013. — Т. 3.
6. Друкер П. Ф. Задачи менеджмента в XXI веке. — 2012.
7. Волкова В. С. Внутриорганизационные коммуникации. Анализ системы внутриорганизационных коммуникаций // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2014. № 3. [Электронный ресурс]. (URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2014/03/3976>). Проверено 26.10.2019 г.
8. Аристова Ю. С. Инструменты коммуникации для построения эффективной мотивации // Экономика и менеджмент инновационных технологий. 2014. № 3. [Электронный ресурс].(URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2014/03/4354>). Проверено 26.10.2019 г.
9. Зотов В. Б., Черкасова М. А. Муниципальный кадровый резерв-эффективный ресурс управления социальными системами/ Зотов В. Б., Черкасова М. А. // Муниципальная академия. 2019. № 2.

Literature:

1. Explanatory dictionary of the Russian language: In 4 vols. / ed. Prof. D. Ushakov. — Moscow: TERRA-Book club, 2007.
2. Raven John. Competence in modern society: identification, development and implementation. Translated from English. Kogito-Center, Moscow, 2002.
3. Lopatina S. S. Formation of general cultural competences of future civil servants students // Young scientist. — 2014. — No. 10.
4. Daft R. L. Management // SPb.: Peter. — 2014. — T. 832. — C. 4.
5. Castells M. The information age. — M, 2013. — T. 3.
6. Drucker P. F. Management tasks in the XXI century. — 2012.
7. V. S. Volkova. Internal communications. Analysis of intra-organizational communications system // Economics and management of innovative technologies. 2014. No. 3. [Electronic resource.] (URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2014/03/3976>). Checked 26.10.2019.
8. Aristova Y. S. Communication tools for building effective motivation // Economics and management of innovative technologies. 2014. No. 3. [Electronic resource]. (URL: <http://ekonomika.snauka.ru/2014/03/4354>). Checked 26.10.2019.
9. Zotov V. B., Cherkasova M. A. Municipal personnel reserve is an effective resource for managing social systems / Zotov VB, Cherkasova MA // Municipal Academy. 2019. No 2.

Планирование трудовой карьеры государственного и муниципального служащего

Planning of labor career of the state and municipal employee



Матвеева Надежда Сергеевна — доктор экономических наук, доцент, профессор кафедры государственного и муниципального управления ГУУ, ведущий научный сотрудник НИИ ФСИН России.
E-mail: matveeva_nadejda@mail.ru/

Nadezhda Matveeva -doctor of Economics, associate Professor, Professor of the Department of state and municipal administration of GUU, leading researcher of the research Institute of the Federal penitentiary service of Russia.
E-mail: matveeva_nadejda@mail.ru/

Аннотация. Через призму эффективности государственного управления в статье рассматривается необходимость планирования трудовой карьеры государственного и муниципального служащего. Раскрываются понятие трудовой карьеры и рассматриваются ее виды, перечисляются основные мероприятия кадровой службой при планировании трудовой карьеры служащего, анализируются основные параметры системы управления карьерой в органах государственной и муниципальной власти.

Ключевые слова: органы государственной и муниципальной власти, государственные и муниципальные служащие, кадровая политика, трудовая карьера.

Abstract. Through the prism of the effectiveness of public administration, the article considers the need to plan the labor career of a state and municipal employee. The concept of labor career is revealed and its types are considered, the main activities of the personnel service in planning the labor career of an employee are listed, the main parameters of the career management system in the state and municipal authorities are analyzed.

Key words: state and municipal authorities, state and municipal employees, personnel policy, labor career.

На протяжении длительного промежутка времени сохраняется, а периодами и возрастает интерес со стороны российских властей и общества к содержанию и качеству трудовой деятельности государственных и муниципальных служащих [3; 9]. Постановка задачи совершенствования, а в настоящее время проведения модернизации системы государственного управления выходит на передний план [2], обеспечить решение которой планируется за счет повышения эффективности организации работы государственных и муниципальных служащих, проведения мероприятий по планированию трудовой и профессиональной карьеры госслужащих и муниципальных служащих, гармонизации стимулов и мотивов, типов трудового поведения и факторов, влияющих на карьерное продвижение. Успешность решения вопросов по построению трудовой карьеры государственных (муниципальных) служащих позволит эффективно организовать их работу, обеспечивая тем самым дополнительную трудовую мотивацию, что в конечном итоге скажется на качестве выполняемых органами государственной и муниципальной власти функций.

В государственных органах Российской Федерации «на региональном уровне (в федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации) в 2018 г. замещали должности государственной гражданской службы 691,8 тыс. человек, или 42,3% от общей численности работников, занятых в этих органах. На должностях муниципальной службы было занято 299,8 тыс. человек, или 63,9% от общей численности занятых в органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований» [5; 7]. Имеет смысл обратить внимание не только на показатель «численность работников, замещавших должности государственных гражданских и муниципальных служащих», но и на такой показатель как «укомплектованность» вакантных должностей. Так замещали должности гражданской службы в органах исполнительной власти 564,9 тыс. чел., при этом укомплектованность их составляла 91,7%. Рассматривая эти показатели по уровням государственного управления следует указать на то, что на федеральном уровне при

численности 398,9 тыс. чел. укомплектованность составляла 90,8%; на региональном уровне соответственно—166,0 тыс. чел. и 94,0%, на муниципальном уровне соответственно—285,5 тыс. чел. и 95,7% [5]. Представленные данные свидетельствуют о том, что менее укомплектованы должности государственных федеральных служащих. Возможно это связано с уровнем оплаты труда и мерой ответственности за принимаемые управленческие решения. Так «среднемесячная начисленная заработная плата государственных гражданских служащих в 2018 г. составила 49,4 тыс. рублей (107,7% к 2017 г.), муниципальных служащих—42,1 тыс. рублей (107,9% к 2017 г.)» [5; 7].

Эффективность исполнения государственными и муниципальными служащими, возложенных на них функций зависит от множества факторов, среди которых можно назвать выделить ряд наиболее значимых:

- личностные государственного и муниципального служащего;
- профессиональные качества государственного и муниципального служащего;
- обладание техническими, информационными, материальными ресурсами для выполнения должностных обязанностей;
- структуры мотивации к труду, наличия мотивационного ядра;
- получения удовлетворенности от своей работы.

Значимость продуманного планирования трудовой карьеры государственного и муниципального служащего весьма значима как для органов государственной и муниципальной власти, так и для самого работника [8].

Понятие «трудовая карьера» может быть рассмотрено в различных аспектах, например, организационно-экономическом, правовом, социальном плане. В рамках нашего исследования под «трудовой карьерой» будем понимать последовательное перемещение работника по ступеням профессиональной лестницы на протяжении всей трудовой деятельности человека, а также смену видов работ для достижения более высокого служебного положения, занятия более престижными видами труда, получения большей служебной (формальной) власти и ответственности, более высокой оплаты труда [6].

Особенностью государственной и муниципальной службы является, то что скорость развития карьеры у госслужащих и муниципальных служащих происходит значительно медленнее, чем это происходит в коммерческих организациях.

Успешность профессиональной карьеры служащего можно связать с

- наличием у него глубоких профессиональных знаний, навыков и компетенций;
- выполняемой работой преимущественно в рамках одной профессии;
- признанием авторитета в конкретном виде профессиональной деятельности, наличием высоких результатов от его труда [10].

Для успешного построения профессиональной карьеры служащего требуется наличие у него глубоких профессиональных знаний, навыков и компетенций;

- преобладание работы служащего преимущественно в рамках одной профессии;
- наличие и признание результатов его труда в коллективе организации, авторитета в конкретном виде профессиональной деятельности [10].

А.Я. Кибанов, В.А. Столярова указывают, что в государственной и муниципальной службе выделяют несколько видов карьер: «внутриорганизационную, межорганизационную, вертикальную, горизонтальную, ступенчатую, скрытую, специализированную и неспециализированную» [4]. Внутриорганизационная и межорганизационная карьера связаны с осуществлением государственным и муниципальным служащим профессиональной деятельности на протяжении всего срока трудовой деятельности, в частности это касается профессионального обучения в образовательных организациях, поступления на государственную гражданскую службу, последовательного замещения определенных должностей, обеспечивающих профессиональный рост и возможность личностного развития и реализации индивидуальных профессиональных способности в одном или различных отделах, одного или нескольких органов исполнительной власти и прекращением ее в связи с достижением пенсионного возраста.

Рассмотрение трудовой карьеры через призму специализации не позволяет указать какой вид трудовой карьеры является более эффективным, то есть

построение ее исключительно на специализированной основе (с сохранением профессиональной деятельности при перемещении по службе) или неспециализированной (поднимаясь по карьерной лестнице служащий не задерживается на разных должностях более трех лет и смотрит на организацию с учетом замещаемой должности).

Можно выделить специфические особенности в построении различных видов карьеры:

- вертикальной карьеры—при подъеме на более высокую степень иерархии управления организацией происходит рост заработка;
- горизонтальной карьеры—при перемещении в другую функциональную область деятельности происходит изменение выполнения работы или выполнение определенной служебной роли;
- ступенчатой карьеры—при сочетании элементов построения горизонтальной и вертикальной карьеры изменяться может как название замещаемой должности, размер заработка, так и профиль выполняемой профессиональной деятельности;
- скрытой карьеры—неочевидность для большинства окружающих карьерный рост (в качестве причин может быть названа государственная тайна и другие внешние факторы).

Основными критериями грамотно организованной работы по построению трудовой карьеры работников государственной и муниципальной службы являются:

- отсутствие текучести кадров;
- отсутствие вакансий;
- стремление служащих повышать свою квалификацию;
- удовлетворенность служебной деятельностью и замещаемой должностью;
- гордость служащего своей профессиональной работой.

Следует указать, что кадровая служба должна начинать заниматься планированием карьеры служащего с момента поступления на службу нового сотрудника и/или молодого специалиста.

Кадровая служба при планировании трудовой карьеры работников предусматривает следующие мероприятия:

- выделение должности специалиста, ответственного за планирование трудовой карьеры государственных и муниципальных служащих;

- планирование появления возможных вакансий на промежуток времени 3–5 лет в связи с уходом сотрудников в отпуск по беременности, уходом в армию, выходом на пенсию, введением новых должностей и др.;

- готовит руководителю органа государственной и муниципальной власти предложения о замещении планируемых должностей;

- готовит приказ о создании резерва замещения руководящих должностей в организации и проводит соответствующую работу;

- составляет прогноз и проводит корректировку индивидуального плана карьерного роста гражданских служащих.

Белолипецкий В.К., Павлова Л.Г анализируя систему управления карьерой в организации указывали, что она может включать в себя шесть основных параметров [1]. Применительно к современной системе управления трудовой карьерой государственного и муниципального служащего ее основные параметры можно представить следующим образом:

- пространство перемещений. Возможность замещения должностей в зависимости от организационной структуры управления органа государственной и муниципальной власти, штатного расписания и вида самой карьеры;

- причины или основания для перемещений. Потребность в замещении должности служащего возникает при ее освобождении в результате увольнения, уходе в длительный отпуск, перемещении и ряде др. случаев;

- направления перемещений. Кадровое перемещение может быть горизонтальным, вертикальным, хотя наиболее перспективным является горизонтальное перемещение;

- профили перемещений. Профили перемещений служащего могут быть как специализированными, так и неспециализированными, перемещение может осуществляться как по горизонтали, так и вертикали;

- частота перемещений и скорость продвижения. Если частота перемещений характеризуется временем пребывания служащего на замещаемых должностях, то скорость продвижения зависит от существующих в органе государственной (муниципальной) власти уровней управления,

а также наличием профессиональных и функциональных различий между областями работ при замещении вакантных должностей;

- уровень карьерной активности. Определяются кадровой политикой в органе государственной и муниципальной власти, стилем руководства.

- Успешность кадровой работы по построению трудовой карьеры в органе государственной и муниципальной власти можно оценить по следующим показателям:

- результативности работы государственного и муниципального служащего;

- гласности, конкурсности, доступности и понятности существующих механизмов замещения вакантных должностей;

- максимальному использованию профессиональных знаний и ресурсов личностных качеств служащего.

- Необходимо указать, что грамотно разработанная и реализуемая в органах государственной и муниципальной власти карьерная политика позволяет:

- повысить уровень производительности труда при выполнении должностных обязанностей и обеспечить высокое качество выполняемых работ, оказываемых услуг;

- обеспечить непрерывность процесса замещения вакантных должностей профессиональными кадрами;

- достичь рационального использования имеющегося у органов государственной и муниципальной власти кадрового потенциала.

Все выше перечисленное позволяет сделать вывод, что эффективная, хорошо продуманная и организованная кадровая политика, система управления трудовой карьерой служащих оказывает существенное влияние на характер, результаты и оценку деятельности органов государственной и муниципальной власти и удовлетворенность служебной деятельностью самого служащего.

Литература:

1. Белолипецкий В. К., Павлова Л. Г. Этика и культура управления. М., 2017—384 с. С. 63.
2. Зотов В. Б. стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации. // Муниципальная академия. № 1, 2018. С. 6—9.
3. Как управлять Россией. Социология одного города. Басаргин В. Ф., к.э.н.; Баскакова Ю. М., к.п.н.; Боков М. Б., к.ф.н.; Бызов Л. Г., к.э.н.; Давыдов Л. В. к.п.н.; Михеев С. А.; Петухов В. В., к.ф.н.; Федоров В. В., к.п.н. Под редакцией В. В. Федорова. — Москва: Алгоритм, 2016, — 192 с.
4. Кибанов А. Я., Столярова В. А. Управление карьерным ростом государственных гражданских служащих — М.: НИЦ ИНФРА-М, 2015 — С. 11.
5. О численности и оплате труда государственных гражданских и муниципальных служащих на региональном уровне за 2018 год/ URL: https://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/51.htm
6. Социология: Энциклопедия. URL: https://sociology_encyclopedia.academic.ru/1135/ТРУДОВАЯ_КАРЬЕРА
7. Сулова А. В. Государственная служба и госслужащие в контексте трудовой карьеры. // Вестник экспертного совета. № 2 (5) 2016.
8. Diane M. Saunders. The Top 10 Labor and Employment Issues Retailers Will Face in 2017 January 6, 2017 12:00 AM. URL: <https://www.bestlawyers.com/article/labor-and-employment-issues/1132>
9. Natal'ya V. Buley1, Valery V. Bondaletov, Sergey A. Makushkin, Natalia F. Bondaletova, Maxim S. Kozyrev. Public Administration and Municipal Governance and Its Significance for a Modern Democratic Society. URL: [file:///C:/Users/Надежда/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/3735-9934-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Надежда/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/3735-9934-1-PB%20(1).pdf)
10. Organizational Career Management. URL: <https://career.iresearchnet.com/career-development/organizational-career-management/>

Literature:

1. Belolipetsky V. K., Pavlova L. G. Ethics and culture of management. M., 2017—384 p.p. 63.
2. Zotov V. B. strategic planning in the system of local self-government (problem review and recommendations. // Municipal Academy. No. 1, 2018. Pp. 6—9.
3. How to manage Russia. Sociology of one city. Basargin V. F., Ph. D.; Baskakova Y. M., Ph. D.; Bokov M. B., Ph. D.; Byzov L. G., Ph. D.; Davydov L. V., Ph. D.; Mikheev S. A.; Petukhov V. V., Ph. D.; Fedorov V. V., Ph. D. edited by V. V. Fedorov. — Moscow: Algorithm, 2016, — 192 p.
4. Kibanov A. Ya., Stolyarova V. A. Management of career growth of civil servants—M.: SIC INFRA-M, 2015—P. 11.
5. On the number and remuneration of state civil and municipal employees at the regional level for 2018 / URL: https://www.gks.ru/bgd/free/b04_03/IssWWW.exe/Stg/d04/51.htm
6. Sociology: An Encyclopedia. URL: https://sociology_encyclopedia.academic.ru/1135/ТРУДОВАЯ_КАРЬЕРА
7. Suslova A. V. Civil service and civil servants in the context of labor career. // Bulletin of the expert Council. No. 2 (5) 2016.1. Belolipetsky V. K., Pavlova L. G. Ethics and culture of management. M., 2017—384 p.p. 63.
8. Diane M. Saunders The Top 10 Labor and Employment Issues Retailers Will Face in 2017 January 6, 2017 12:00 AM. URL: <https://www.bestlawyers.com/article/labor-and-employment-issues/1132>
9. Natal'ya V. Buley1, Valery V. Bondaletov2, Sergey A. Makushkin3, Natalia F. Bondaletova4, Maxim S. Kozyrev5 Public Administration and Municipal Governance and Its Significance for a Modern Democratic Society. URL: [file:///C:/Users/Надежда/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/3735-9934-1-PB%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Надежда/AppData/Local/Packages/Microsoft.MicrosoftEdge_8wekyb3d8bbwe/TempState/Downloads/3735-9934-1-PB%20(1).pdf)
10. Organizational Career Management. URL: <https://career.iresearchnet.com/career-development/organizational-career-management/>

Анализ взаимоотношений субъектов наемного труда с работодателями в системе государственного управления

Analysis of relationships of subjects wage labor with employers in the system public administration



Убушаева Байрта Григорьевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Государственного и муниципального управления», ФБГОУ ВО «Государственный Университет Управления»
e-mail: ubgyy@bk.ru

Ubushaeva Bairta G., PhD in economics
associate Professor of «State and municipal management», IN the state budgetary educational institution «State University of Management»
e-mail: ubgyy@bk.ru

Аннотация. Государственное управление в современных условиях стремится, чтобы наемный труд выступал в определённой в общественно-экономическом формате, и что главным является не сама рабочая сила, а ее форма.

Что из себя представляет «экономическая форма работника наемного труда»? Первейшим элементом в условиях развития производительных сил выступает рабочая сила. Являясь общественной формой, порождением производительных сил, производственные отношения, в свою очередь, оказывают воздействие на свою основу — производительные силы, следовательно, на рабочую силу. Рабочая сила в своем развитии влияет не только на производительные силы, но и на производственные отношения, а вернее способы производства. Анализ экономической формы современного работника наемного труда сводится, таким образом, к определению характерных черт в условиях развития многообразия форм собственности и хозяйствования, что позволит раскрыть сущность воспроизводства рабочей силы. В связи со всем сказанным становится очевидным рассмотрение наемной рабочей силы с позиции многоплановости и разнообразия моделей трудовых отношений определённых системой государственного управления.

Ключевые слова: наемный труд, работодатели, индивидуальные предприятия, коммерческие корпоративные организации, хозяйственные общества, государственные и муниципальные учреждения, унитарные, казенные предприятиях

Abstract. Public administration in modern conditions seeks to wage labor performed in a certain socio-economic format, and that the main thing is not the labor force itself, but its form.

What is the «economic form of the employee of hired labor»? The first element in the conditions of development of productive forces is the labor force. As a social form, a product of the productive forces, the relations of production, in turn, have an impact on their basis—the productive force, therefore, on the labor force. Labor in its development affects not only the productive forces, but also the relations of production, or rather the methods of production. The analysis of the economic form of the modern employee of hired labor is reduced, thus, to definition of characteristic features in the conditions of development of a variety of forms of ownership and managing that will allow to open essence of reproduction of labor force. In connection with all the above, it becomes obvious to consider the hired labor force from the perspective of the multiplicity and diversity of models of labor relations defined by the system of state administration.

Keywords: hired labor, employers, individual enterprises, commercial corporate organizations, economic societies, state and municipal institutions, unitary, state enterprises

Как справедливо писал К. Маркс, «Непосредственное отношение собственников условий производства к непосредственным производителям—отношение, всякая данная форма которого каждый раз естественно соответствует определенной ступени развития способа труда, а потому и общественной производительной силе последнего,—вот в чем мы

всегда раскрываем самую глубокую тайну, скрытую основу всего общественного строя ...» [5].

Таким образом, определяющая роль формы собственности на средства производства по отношению к характеру соединения рабочей силы со средствами производства логически оправдана.

Таблица 1
Критерии и требования к наемному труду со стороны работодателя

Доход в месяц	Критерии
I – уровень до 20000	-не требуется особых навыков, знаний и ответственности; -может отсутствовать ответственность в полной мере.
II – уровень 20000–50000	- заняты полноценные 8–9 часов на территории работодателя; -умеют коммуницировать и брать ответственность за свои действия; -имеют опыт (хотя бы небольшой); -умеют самостоятельно справляться с некоторыми задачами поставленные работодателями.
III -уровень 50000–100000	-как правило, может являться микро предпринимателем либо приравнивается к высококвалифицированным работникам (эксперт); -имеет узкую специализацию; -деятельность направлена на результат, чем на трудовой процесс (просто так работодатель или заказчик не будет оплачивать за труд); -наемный работник работает за оклад с получением дополнительных процентов (бонусов).
IV-уровень 100000–300000	-востребованный эксперт либо сотрудник ТОП-уровня; -умеют дорого продавать (презентовать) свои навыки; -имеет большой опыт нести обязательства, ответственность за выполняемую работу.
V-уровень 300000–600000	-как правило специалист относится в Премиум-класса; -признанный эксперт в конкретной сфере; -имеет большой опыт построения, систематизации и автоматизации бизнес-процессов; -имеет подчиненных.
VI-уровень от 600000 и выше	-является специалистом Мега-класса, публичной (медийной) личностью; -обладает большим опытом управления корпорацией или обладает высоким статусом государственного или муниципального служащего; -имеет опыт управления уже построенных бизнес-процессов; -знает, умеет как эффективно реорганизовать в построенный бизнес-процесс; -имеет влияние на большую аудиторию людей.

Исходя из практики, работников наемного труда можно и нужно классифицировать. То, есть практически каждый представитель наемного труда находится на определенном уровне. При этом каждый уровень имеет свои критерии и требования (См.: Табл. 1).

Отнесение наемного работника к тому или иному уровню позволят нам выработать систему отношений, с помощью которых будут создаваться благоприятные условия для взаимоотношений между наемным работником и работодателем, возникновения дополнительных гарантий, которые в итоге будут находить отражение в производительности труда в целом.

Хотя ниже мы основной акцент будем делать на наемный труд, но также мы органично будем выделять сущностные характеристики которые присущи сле-

дующему субъекту регионального ранка труда— это **работодатели**.

В настоящее время в соответствии с законодательством можно выделить следующие формы взаимодействия наемного труда с работодателями:

1. Предприятия индивидуального собственника.

Исходя из наименования данной формы хозяйствования, можно определить, что здесь есть только единственный владелец средств производства, который самостоятельно организует процесс, связанный с производством товаров и услуг и, соответственно распоряжается доходами (прибылью).

Вступая в трудовые отношения, цель работодателя в данной форме собственности максимально в своих интересах использовать наемный труд. В свою очередь,

наемный работник, хотя не является собственником основного капитала может максимально получать вознаграждение за свой труд. Так как практика показывает, что именно в этой форме хозяйствования, наемный работник за свой труд получает более высокое финансовое вознаграждение.

Но в то же время, хотя трудовые отношения регламентируются (практика показывает, что может носить просторечный характер) на основе договора, именно в этой форме имеют место серьезные нарушения: начиная от невыносимых производственных условий до «абсурдных».

В целях защиты и развития данной формы хозяйствования, можно выделить, что она в рамках локальных территорий создает условия для устойчивой занятости. Имеет место положительная практика взаимодействия работодателя с наемными работниками. Когда единственный собственник создает комфортные условия для производства товаров и услуг, и даже стремится через различные поощрения замотивировать своих работников (например, оплата летнего отдыха детей, санаторно-курортное лечение, выплата премий и др.).

Прежде чем приступить к анализу следующих форм хозяйствования и опытом взаимодействия работодателя и наемного труда нужно отметить, что ниже следующие обладают, таким свойством, как юридические лица [1]. . Последнее позволит нам выявить ряд специфических черт, которые проявляются как на стороне работодателя, так и наемного работника.

2. Коммерческие корпоративные организации.

Последние в соответствии в Гражданском Кодексе РФ ст. 66 пунктами 1;2 подразделяются на:

- хозяйственные товарищества;
- хозяйственные общества.

При рассмотрении **хозяйственного товарищества**, наблюдается определенная закономерность, которая выражается в том, что в одном случае при организации данной формы хозяйствования наемный труд будет активно вовлекаться в процесс производства товаров и услуг, а в другом случае собственники будут выступать, как организаторы предпринимательской дея-

тельности, и в этом же лице являются наемными работниками.

В деятельности хозяйственного товарищества, где процесс производства товаров и услуг невозможен без участия наемного труда предполагается, что с работниками будут заключены трудовые договоры, и в практике это так. Как правило уровень квалификации наемного работника зависит, от непосредственной хозяйственной деятельности товарищества (например, менеджер по продажам, который не предполагает наличие высшего образования в общем будет входит в систему среднего работника, или менеджер по закупкам, где наличие высшего образования и, знание, как минимум одного иностранного языка является обязательным, то этот работник уже будет включен в систему высококвалифицированного работника и др.).

Что же касается рассмотрение системы отношений между работодателем и наемными работниками в товариществах, то в основном они строятся на минимальных цивилизованных трудовых отношениях. Как правило, оплата труда выше работников государственного сектора, долги носят минимальный характер. Но, в то же время собственники средств производства официально начисляют установленную среднюю заработную плату субъектом РФ, остальную часть в конверте.

В современных кризисных условиях, которая переживает отечественная экономика наемные работники вынуждены соглашаться на условия, которые противоречат действующему законодательству, из-за боязни безработицы, которая может повлечь серьезные проблемы в личной жизни работника. В итоге наемный работник даже полагаясь установленные законодательством социальные гарантии (больничные, страховка и др.) не стремится воспользоваться ими. Имеют место нарушения, как финансового, физического, морального характера.

Система взаимоотношений в товариществах, где собственники выступают в двух ипостасях, то здесь иная ситуация. Во-первых, выступая учредителями и наемными работниками своего товарищества, они получают более высокие доходы по сравнению с другими работниками. Так же наемный труд замотивирован, как

с профессиональной точки зрения, так и с позиции собственника товарищества и предприятия (фирмы) в целом.

В целом, можно охарактеризовать, что данная форма хозяйствования показывает достаточно высокие условия для развития занятости, и экономики в целом.

К **хозяйственным обществам** в соответствии с ФЗ № 99 и ГК РФ относятся:

- общества с ограниченной ответственностью (ст. 87);
- акционерные: публичные и непубличные (ст. 96).

Они выступают юридическими лицами, и являются коммерческими организациями. Уставный капитал данных организаций (статья 66 пункт 2) состоит из долей (вкладов) участников.

Относительно системы взаимоотношений наемного труда с собственниками данных форм хозяйствования, то здесь наблюдается очень широкая гамма отношений.

Так, в обществах с ограниченной ответственностью традиционно собственники выступают, как собственниками средств производства, так и управленцами всего технологического процесса, связанного с производством товаров и услуг.

Соответственно, для осуществления этого процесса они привлекают наемный труд. Система взаимоотношений строится на основе трудового договора, в котором четко регламентируются как права, обязанности, так и трудовой режим хозяйственного общества.

И в этой форме хозяйствования, наемным работникам устанавливают оплату труда превышающий, как государственных, так и муниципальных предприятий. Но, в то же время основная цель наемного работника в обществах с ограниченной ответственностью максимально принести прибыль собственнику основного капитала.

Традиционно считается, что раз система взаимоотношений в данной форме основывается на трудовом договоре, то для нее не характерны нарушения, но в практической жизни, в обществах с ограниченной ответственностью довольно распространена практика ущемление прав наемного работника со стороны управляющего состава общества (неоплата труда, часть оплаты труда в конвертах, поддержание социальных гарантий наемного работника).

Система взаимоотношений между работодателем и наемными работниками в ПАО (паевых акционерных обществах) различен. С одной стороны, руководители предприятий, могут сами выступать, как собственниками, так и наемными работниками. Единственное исключение, что они являются специалистами высокого уровня (ВИП), которые имеют как правило высокий уровень образования, большой производственный опыт, компетенции, которые позволяют решать вопросы предприятия за ее пределами (например, одним из требований для наёмного работника такого уровня, умения решать вопросы с органами государственной и муниципальной власти). На основании этих факторов и других, данная категория имеет по сравнению с другими субъектами рынка труда более привилегированные позиции, начиная от оплаты труда, заканчивая принятием того или иного управленческого решения, которые в итоге сказываются на положение, как самого хозяйственного общества, так и наемных работников.

А с другой стороны—это, управленцы высшего и среднего звена, которые обладают широким спектром привилегий (помимо заработной платы), медицинское обслуживание, различные корпоративные льготы, которые переняты от зарубежных коллег.

И, рядовые работники, которые стремятся в рамках данной формы хозяйствования реализовать свои профессиональные компетенции, за более высокую заработную плату, и свои личные интересы (например, вырасти по карьерной лестнице).

Таким образом, для данной формы хозяйствования характерны признаки, которым стремится любой работодатель, а именно: высокая активность, быстрая приспособляемость к новым трудовым условиям, долгосрочные трудовые отношения (договора).

При возникновении данной формы хозяйствования, законодатель стремился сформировать новую плеяду наемных работников. Которые, в числе прочих производственных задач, станут коллективными собственниками. На практике, получилось, что незначительное количество не акций не дает значительного дохода, и не позволяет, как влиять на экономическую политику и деятельности самого предприятия.

Большинство наемных работников, для получения краткосрочного дохода продало свои акции, что позволило лицам обладающим на тот момент финансовыми средствами, войти, как минимум совет директоров.

В то же время, даже обладая на настоящий момент определенным количеством акций, наемный работник на практике никак не может повлиять на экономическую деятельность предприятия. Наличие пакета акций, не гарантирует его постоянную занятость на данной предприятии, где он является акционером.

Если в целом дать характеристику положения наемного труда, данной формы хозяйствования, то оценки разнятся. Имеет место крайне отрицательные отзывы, что трудовые отношения, строятся в пользу собственников, отмечаются притеснения прав (как в оплате труда, условий труда и др.). Так же имеет место, и положительная практика, где компетенция наемного работника оценивается на высоком финансовом и нематериальном поощрении (различные бонусы, оплата дополнительного медицинского обслуживания, санаторно-курортное лечение, как самого работника, так и членов семьи).

Таким образом, на основании вышеперечисленного, можно сделать вывод, что данной форме хозяйствования пока не совсем удается выйти на уровень прогрессивных трудовых отношений. Желательно вовлекать наемного работника в систему управления, которая позволит сформировать условия для устойчивой занятости, повысит производительность труда.

В системе акционерных обществ, выделяется особая еще форма собственности, это **народные предприятия**. Отличительная особенность, которых заключается в том, что 75% акций находится в собственности трудового коллектива. При этом доля участия каждого работника в голосовании строится на принципах 1 акционер — 1 голос.

По своей природе народные предприятия должны заинтересовать наемного работника не только качественно осуществлять свою деятельность в производственном процессе, но и максимально привлечь его в систему принятия управленческих решений касающихся долгосрочных проектов.

Сторонники развития данной формы хозяйствования, придерживаются пози-

ции, что развитие народных предприятий позволяют изменить систему отношений между капиталом и наемным трудом, сформировать иной формат рабочего класса, который будет основан на уровне жизни выше среднего [4]. Приведем сильные стороны народных предприятий, которые служат на стороне наемного труда:

- наемный работник не ранее через три месяца, и не позже, чем через 2 года после трудоустройства автоматически безвозмездно получает акции предприятия;
- возможен защищенный законодательством контроль наемных работников над финансовыми потоками НП;
- ежегодное вознаграждение каждого работника объемом акций, который пропорционален его заработной плате;
- заработная плата генерального директора ограничивается коэффициентом от средней оплаты труда рядового работника за год.

Исходя из этих позиций, довольно часто в СМИ пропагандируется распространение данной формы хозяйствования, которая по сути станет основой ликвидации наемного труда. Данные суждения на наш взгляд, сильно идеализированы, так как даже став коллективными собственниками, они по своей природе все равно остаются наемными работниками.

Конечно, имеет место и долгосрочные трудовые отношения, и наблюдается высокий уровень производительности труда, развития корпоративной культуры, но все это так же ограничивается количеством акций трудящихся — не должно превышать 5% от уставного капитала. И, потом после прекращения трудовых отношений, происходит отчуждение акций.

В то же время, принципиально важная составляющая данной формы хозяйствования заключается в том, что в настоящее время она позволяет акционерному капиталу наиболее плодотворно развивать организационную корпоративную культуру, которая затрагивает все сферы наемного труда: занятость, эффективность производственной и хозяйственной деятельности и др.

3. Наемный труд в государственных и муниципальных учреждениях, унитарных, казенных предприятиях

Данные формы хозяйствования, согласно ГК РФ можно разделить на две категории, которые осуществляют свою деятельность на основе:

- хозяйственного и оперативного ведения (государственные и муниципальные унитарные предприятия, автономные государственные и муниципальные предприятия);

- прямого управления Российской Федерации, субъекта РФ и муниципальных образований (когда собственник владеет, пользуется и распоряжается имуществом по собственному усмотрению, т.е. все имущество находится в казне).

Отличительная особенность первой группы форм хозяйствования заключается в том, что это сочетание коммерческих и некоммерческих предприятий.

Государственные и муниципальные унитарные предприятия, отнесены к такому правовому режиму—как хозяйствование ведение. А, это значит, что цель это и получение, прибыли, и оказание услуг жизнеобеспечения, обороны как государства, субъекта РФ, так и муниципальных образований.

Инициатором создания данных предприятий выступают органы власти (органы федеральной власти, субъекта и местного самоуправления. Последние сами определяют цели и задачи данных предприятий, назначают директоров. В то же время государственные и муниципальные унитарные, казенные предприятия ведут свою хозяйственную деятельность на основе устава, в большинстве самостоятельно, но и в то же время получают от своих собственников те или иные преференции, которые позволяют им достигать экономических целей.

Система отношений наемного труда в данной форме хозяйствования складывается на цивилизованных договорных отношениях.

Если в начале XXI века для данной формы хозяйствования были характерны нарушения трудового законодательства того времени (систематическая задержка заработной платы, плохие производственные условия и др.), то в настоящее время это практически исключено.

Наемные работники классифицируются по следующим признакам:

- руководящий состав, которые участвуют в распределении доходов и управлении имущества вверенному им предприятию;
- работники среднего звена, квалифицированные специалисты;
- работники низкой и средней квалификации.

В настоящее время наблюдается значительная весомость работников первого состава. Назначаемый по усмотрению собственника по различным (может даже по родственным или каким-то дружеским) мотивам руководящий состав получают превышающий несколько раз заработную плату, хотя экономическая деятельность самого предприятия желает быть лучше. И поэтому, деятельность наемного работника входящий во вторую и третью группу ограничивается функциональными компетенциями, которые обозначены в трудовом договоре. Инициативность, самостоятельность, участие в принятии управленческого решения в рамках деятельности данного предприятия не является основой наемного работника.

Но в то же время государственные и муниципальные унитарные, казенные предприятия[3] в настоящее время для многих территорий выступают образующими хозяйственными единицами, которые служат основой для развития устойчивой занятости.

Что же касается второй группы, которая находится в рамках прямого управления[6] органов государственной власти и местного самоуправления, то к ним относятся учреждения (согласно Гражданского Кодексу, выступают некоммерческими организациями), которые по статусу могут являются бюджетными, казенными и автономными. То, есть основа одна (учредители являются органы государственной власти или местного самоуправления) финансирование разное: одни полностью находятся на полном бюджетном обеспечении субъекта РФ, муниципальных образований, а другие на паритетных основаниях (как правило 50/50), или полностью самостоятельны в своей хозяйственной деятельности.

Соответственно соотношения хозяйствования у них разная, но цель заключается в жизнеобеспечения субъектов РФ, муниципальных образований.

Учреждения, которые полностью находятся на полном бюджетном учреждении (сфера образования, здравоохранения, культура и др.) обеспечены от негативных процессов, которые подвержены другие формы хозяйствования. Гарантом их стабильного финансового и материального положения выступают государство, субъект РФ и муниципальные образования.

Поддержка, как правило производится через бюджетную систему, в форме субсидий, дотация, грантовых мероприятий и др.

Другие учреждения[3], которые обладают автономией, то они создаются для таких целей (услуг), где орган власти не может предоставить их бесплатно.

Они действуют по заданию собственника учреждения, открыты в своей деятельности, полностью автономны в области финансов (самостоятельны в экономической деятельности) и др.

Трудовые взаимоотношения в этих учреждениях будут рассмотрены ниже в подпункте некоммерческие организации.

Обобщая опыт детальность наемного труда, можно сказать что работники данной формы хозяйствования ограничены рамками рабочего и субординационных мест, производственно-технического процесса и должностными инструкциями, обязанностями. И, несмотря на стремление собственников в лице органов государственной власти, местного самоуправления внести определённые новшества в производственно-технический процесс, которые используются в частном секторе пока не получают развитие. Однозначного рецепта сформировать эффективного работника в данной форме хозяйствования в настоящее время не существует, но можно предложить определённые набор средств (непрерывное курсы повышения квалификации, мотивационные тренинги, которые будут способствовать формировать у работников чувство сопричастности, к выполняемым задачам и целям.

4. Наемный труд в кооперативах

Гражданский Кодекс характеризует производственный кооператив, как коммерческую организацию, которая создается при личном участии ее членов, на основе объединённых имущественных паев (ст. 107.1 ГК РФ). Поэтому можно выделить две группы субъектов [7], характерные для производственного кооператива:

- сособственники (соучредители) и сопроизводители;
- наемные работники.

В отношении первой группы выделяется следующее:

- значимостью вклада, как в средства

производства, так и в производственный процесс кооператива;

- характером трудовых отношений. Как правило, в этой группе сособственники (соучредители) выступают друг другу наемными работниками, в рамках единого коллектива.

- системой ответственности. Сособственники производственного кооператива нацелены на получение конкретного результата, и поэтому они стремятся в своей деятельности применять принципы, которые основаны на доверии, ответственности.

Эффективность данной группы основывается на том, что она синтезирует труд и капитал людей непосредственно присваивающий прибавочный продукт. Еще к положительной стороне этой формы хозяйствования можно отнести то, что она отождествляет полное единство труда и присвоения, основанное на экономии времени, сырья, материалов и других средств производства.

Относительно второй группы, которые образуют наемные работники, то последние работают в рамках трудового законодательства, оплата труда превышает заработную плату в государственном и муниципальном секторе.

В случае эффективной деятельности, организации труда и высокой заработной платы создает наёмному работнику условия для устойчивой занятости в долгосрочном периоде. И, поэтому можно предположить, что привлечение наемного труда в деятельность производственного кооператива будут подчинены главной цели: увеличения дохода в интересах совокупного (коллективного) собственника.

5. Наемный труд в некоммерческих корпоративных организациях

Данная группа корпоративных организаций известна, в первую очередь тем, что она преследует цели, которые никак не связаны с получением прибыли[1].

Они создаются в следующих организационно-правовых форм [8]. Перечислим некоторые из них:

- потребительские кооперативы;
- общественные и религиозные организации;
- учреждения;
- товариществ собственников недвижимости и др.

Выделим сущностные характеристики, которые на сегодня присущи данным некоммерческим корпоративным организациям:

- как правило это объединение группы людей (в то же время имеет место индивидуальная организация, например, автономные некоммерческие организации);

- считается, что в основном организуется с целью совместной реализации хозяйственной, гуманитарной, социальной целей;

- каждый участник (член) некоммерческой корпоративной организации по отношению ко всему коллективу выступает наемным работником;

- способствуют формированию и развитию в обществе таких качеств, как толерантность в широком смысле, честность, преданность своему делу, коллективу, государству и т.п.;

- государство заинтересовано в развитии некоммерческих корпоративных организаций, так как их функционирование благоприятно отражается, как на повседневные сферы жизнедеятельности граждан (жилищно-бытовые, социо-культурные и др.), так и на духовные.

Итак, при исследовании основных направлений взаимодействия наемного труда с наиболее встречающимися в реальной практике формами хозяйствования, можно сделать следующие выводы:

- система отношений между работодателем и наемным работником происходит на добровольной основе.

- в большинстве собственников средств производства стремятся в своей деятельности максимально получить отдачу от наемного труда, при минимальных затратах на нее;

- наблюдается противоположность интересов, отсутствие мотивации у наемного труда при неоднозначном влиянии на капитал;

- наемный труд в настоящее время сумел приспособиться и адаптироваться к многообразным формам собственности;

- имеют место хозяйствующие субъекты, которые создают возможности развития, как устойчивой занятости, и повышения конкурентоспособности наемного труда, так и территории в целом;

- в силу многих факторов, нельзя однозначно, выразить положительную позицию в отношении конкретных форм хозяйствования, которые создают условия развития устойчивой занятости и повышения конкурентоспособности наемного работника. Последнее можно найти в практике каждой формы хозяйствования (начиная от индивидуального собственника до некоммерческих корпоративных организаций и др.).

Литература:

1. Гражданский Кодекс Российской Федерации. часть I. от 30 ноября 1994 года N51-ФЗ.
2. Айдинова А.Т., Эрдниева Э.В., Намыс в С.В. и др. Точки роста региональной экономики: инструменты и методы: коллективная монография / Айдинова А.Т., Эрдниева Э.В., Намысов С.В. и др.— Ставрополь: Издательство Калмыцкого государственного университета им. Б.Б. Городовикова, 2017.— С. 98–99.
3. Зотов В.Б. Методические рекомендации по разработке программ социально-экономического развития муниципальных образований с использованием экспертных методов// Муниципальная академия.2019. № 1. С. 111–119.
4. Лемешев М. Развитие системы народных предприятий — путь к социализации производственных отношений в России // Экономист, 2018- С. 33–44.
5. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 25, ч. II, — С. 354.
6. Милькина И. В. Теоретические аспекты использования налоговых льгот//Муниципальная академия,2018. № 3. — С. 86
7. Хмельченко Е. Г. Технологии внедрения инноваций в комплексную систему управления предприятие // Вестник университета (Государственный университет управления). 2017. № 4. С. 33–37.
8. Цатланова Т.Т., Пашнанов Э.Л., Болдырева С.Б., Буркутбаева Н.А., Эрдниева Э.В. Стратегия кластерного развития туризма как части социально-экономической системы региона на примере Республики Калмыкия — монография. — Элиста -Издательство КалмГУ, 2013. — С. 105

Literature:

1. Civil Code Of The Russian Federation. part I. of November 30, 1994 N51-FZ.
2. Aidinova A. T., Erdniev E.V., S.V.Namazov etc. point of regional economic growth: tools and approaches: the collective monograph / Aidinova A. T., Erdniev E.V., S.V.Namazov etc.— Stavropol. Publishing house of the Kalmyk state University. B. B. Gorodovikova, 2017.— Pp. 98–99.
3. Zotov V. B. Methodological recommendations for the development of programs of socio-economic development of municipalities using expert methods. Municipal Academy.2019. No. 1. Pp. 111–119.
4. Lemeshev M. Development of the system of national enterprises-the way to socialization of industrial relations in Russia // Economist, 2018- Pp. 33–44.
5. Marx K., Engels F. Op., vol. 25, CH. II, — P. 354.
6. Milkina I. V. Theoretical aspects of the use of tax benefits// Municipal Academy, 2018. No. 3. — P. 86.
7. Khmelchenko E. G. Technology innovation in the integrated management system of the enterprise // Bulletin of University (State University of management). 2017. No. 4. Pp. 33–37.
8. Tsathlanova T. T., Pashnanov E. L., Boldyreva S. B., Burkutbaeva N. A., Erdnieva E. V. Strategy of cluster development of tourism as part of the socio-economic system of the region on the example of the Republic of Kalmykia-monograph. — Elista-Kalmsu Publishing House, 2013. — P. 105.

Обоснование необходимости пересмотра подхода к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды

The rationale for reconsideration of the approach to implementation of control and monitoring activities in the field of environmental protection



Дикусар Константин Сергеевич, Младший научный сотрудник «Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере» (РИЭПП), г. Москва
ksdikusar@gmail.com

Dikusar Konstantin, Junior Researcher Russian Research Institute of Economics, Politics and Law in Science and Technology (RIEPL), Moscow
ksdikusar@gmail.com



Петрина Ольга Анатольевна, Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
petrina2007@mail.ru

Olga Petrina, Ph.D. in Economic sciences, Associate Professor, Department of state and municipal governance of State University of Management, Moscow
petrina2007@mail.ru

Аннотация. В статье представлены результаты исследования некоторых аспектов деятельности федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность в области охраны окружающей среды. Рассмотрены показатели эффективности (результативности) деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и Федеральной службы по надзору в сфере природопользования. В работе по результатам исследования обосновывается необходимость пересмотра подходов к осуществлению контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды в Российской Федерации.

Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, риск-ориентированный подход, методика оценки эффективности и результативности

Abstract. The article presents the results of a study of some aspects of the activities of federal executive bodies that carry out control and supervision activities in the field of environmental protection. The performance indicators of the Federal Service for Ecological, Technological and Nuclear Supervision and the Federal Service for Supervision in the Field of Natural Resources are considered. Based on the results of the study, the paper substantiates the need to revise approaches to the implementation of control and supervision activities in the field of environmental protection in the Russian Federation.

Key words: control and supervision activities, risk-based approach, methodology for assessing effectiveness and results

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2015 г. № 1353 предельная численность работников центрального аппарата Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) в период с 2013 по 2015 годы составляла 733 единицы, а в территориальных органах Ростехнадзора—7872 единицы, в 2017 году численность сократилась на 10% и составила 660 единиц центрального аппарата и 7085 единиц территориальных органов Ростехнадзора. Суммарная численность сократилась с 8605 единиц до 7745 единиц. [1; 2] Количество единиц штатных сотрудников Ростехнадзора по должностям, выполняющих контрольно-надзорные функции в 2017 году сократилось на 17% за анализируемый период, а фактически занятых исполнением контрольно-надзорных функций на 16%. Количество штатных единиц составило—5070, из них занятых—4526 единицы. По сравнению с 2013 годом—6131 штатных единиц, 5369 занятых. Следствием уменьшения предельной численности работников Ростехнадзора стало увеличение доли укомплектованности кадров с 87,6% в 2013 году до 89,3% в 2017 году. [2]

По данным Федеральной службы по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) количество штатных единиц по должностям, предусматривающим выполнение функций по контролю и надзору составило в 2013 годом—2137, в 2017 году—1963 единицы, (сокращение 8%). Число единиц, занятых исполнением контрольно-надзорных функций снизилось на 4,8% и составило на конец 2017 года 1825 единиц (в 2013 году—1917 единиц). Укомплектованность выросла на 3,3% с 89,7% в 2013 году до 93% в 2017 году.

Анализируя данные показатели по двум федеральным органам исполнительной власти, следует констатировать, что в 2017 году укомплектованность кадрами Росприроднадзора выше, чем у Ростехнадзора на 3,7%, но не достигает 100%. Среднее количество штатных единиц, выполняющих функции по контролю и надзору Ростехнадзора в 2,8 раза больше, чем у Росприроднадзора, среднее число единиц, занятых исполнением контрольно-надзорных функций больше в 2,7 раза соответственно. Данные пока-

затели находятся в одном диапазоне значений по обоим ведомствам, резких приростов или снижений не наблюдаются. Данные значения объясняются специфической контрольно-надзорной деятельностью и финансированием.

В общей сложности Ростехнадзором в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в 2013 году произведено 166711 проверок. Плановых проверок—72134, а внеплановые 94577. В процентном соотношении—43% и 57% от общего количества проведенных проверок соответственно. В 2017 года общее количество проверок уменьшилось на 22% и составило 130228 проверок, по отношению к 2016 году уменьшилось на 4,6%. В 2017 году было проведено плановых проверок—37553, а внеплановых—92675. Следовательно, наблюдается снижение количества плановых проверок на 48% за рассматриваемый период, а количество внеплановых—уменьшилось на 2%. В процентном соотношении доля плановых и внеплановых проверок—29% и 71% соответственно. [2]

Росприроднадзор в 2013 году провел 19091 проверку в отношении индивидуальных предпринимателей и юридических лиц. Число плановых проверок составило 59870, внеплановые—13221. В процентном соотношении—31 и 69 процентов от общего числа проведенных проверок соответственно. В 2017 году общее количество проверок уменьшилось на 35% и составило 12375 проверок, количество плановых проверок сократилось на 76%, внеплановых на 17%. В процентном соотношении доля плановых—12%, внеплановых—88%. Наблюдается резкое снижение плановых проверок, что говорит о постепенном изменении подхода к организации контрольно-надзорных мероприятий Росприроднадзором.

Анализ данных показал, что общее количество проверок снижается по обоим федеральным органам исполнительной власти, соответственно снижается количество плановых и внеплановых проверок, что связано с тенденцией на снижение административной нагрузки на хозяйствующие субъекты. Но темпы снижения количества плановых проверок Ростехнадзора ниже, чем у Росприроднадзора, т.е. современные механизмы планирования контрольных мероприятий в рамках риск-ориен-

тированного подхода оказывают большой положительный эффект при планировании проверок Росприроднадзора. [3]

В целях оценки административной нагрузки по двум ведомствам был проведен анализ

количества контрольно-надзорных мероприятий Ростехнадзора на единицу занятого работника, исполняющего функции по контролю и надзору с 2013 по 2017 год: 2013—31,1 проверки/работника, 2014—26,4, 2015—25,9, 2016—28,6, 2017—28,8. [2] Количество мероприятий Росприроднадзора по контролю на одного работника, исполняющего контрольно-надзорные функции в 2015–2016 годах находилось примерно на одном уровне исследуемого периода (9 единиц). В 2017 году наблюдается резкое снижение нагрузки на 15% (7 единиц на одного работника). [3]

Согласно полученным данным снижение административной нагрузки из двух ведомств наблюдается только у Росприроднадзора. Административная нагрузка Ростехнадзора резко возросла после 2015 года и держится на одном уровне в 2016 и 2017 годах, хотя количество проверок постепенно снижается. Явной причиной данной тенденции является снижение штатных единиц и инспекторского состава. Тем самым административная нагрузка Росприроднадзора ниже, чем у Ростехнадзора, так как количество проверок на одного работника снижается.

В рамках исследования было проведено финансовое обеспечение исполнения функций по осуществлению государственного контроля и надзора в Ростехнадзоре и Росприроднадзоре. Объем финансовых средств, выделенных Ростехнадзору по годам составил: 2013—2866781 тыс. руб., в 2014—2940582 тыс. руб., в 2015—2782124 тыс. руб., в 2016—2695431 тыс. руб., в 2017—2709825 тыс. руб. В 2017 году финансирование снизилось на 5% по отношению к 2013 году. За пять лет наблюдается неравномерная динамика в объеме использованных средств на одно контрольное мероприятие:

- 2013 год—17,2 тыс.руб/проверку;
- 2014 год—20,9 тыс.руб/проверку;
- 2015 год—21,0 тыс.руб/проверку;
- 2016 год—19,7 тыс.руб/проверку.
- 2017 год—20,8 тыс.руб/проверку

Объем использованных средств на одну проверку в отношении юридических

и физических лиц в 2017 году увеличился на 21% по сравнению с 2013 годом.

Финансовое обеспечение Росприроднадзора снизилось за исследуемый период на 22% и в 2017 году составило 876274 тыс. руб. Неравномерная динамика наблюдается по финансовым затратам, приходящихся на одну проверку индивидуальных предпринимателей и физических лиц:

- 2013 год—58,7 тыс.руб/проверку;
- 2014 год—69,0 тыс.руб/проверку;
- 2015 год—67,2 тыс.руб/проверку;
- 2016 год—56,3 тыс.руб/проверку.

Объем использованных средств на одну проверку в 2016 году снизился на 4% по сравнению с 2013 годом. [3]

Сравнительный анализ показывает, что объем финансовых средств, фактически израсходованных на финансовое обеспечение контрольно-надзорных функций, уменьшается у обоих ведомств. Объем средств, исполненных на одну проверку Ростехнадзором, увеличивается с каждым годом в силу того, что финансирование выделяется несоразмерно количеству проверок. Общее количество проверок и количество плановых проверок уменьшается, а финансовое обеспечение остается практически на одном уровне. В следствие этого можно делать вывод, что по объему средств, исполненных на одну проверку эффективность Росприроднадзора выше, чем у Ростехнадзора. Расходование средств Росприроднадзора происходит целесообразнее.

Эффективность деятельности контрольно-надзорных органов оценивается и по такому показателю, как «выявленные правонарушения в отношении юридических и физических лиц».

В ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий (проверок) Ростехнадзором в 2013 году было выявлено 63522 правонарушения в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в 2017 году—42707. По сравнению с 2013 годом число привлеченных юридических лиц и индивидуальных предпринимателей сократилось на 33%. Росприроднадзором в 2013 году к административной ответственности было привлечено 31321 лицо, в 2017 году—19412, снижение составляет 38%.

В 2013 году Ростехнадзором было выявлено 975430 правонарушений, в 2014—

911053, в 2015–763189, в 2016–802401, в 2017–1019753. В 2016 году число сократилось на 17,7% по сравнению с 2013 годом, но в 2017 году наблюдается резкое увеличение на 27% по сравнению с 2016 годом до 1019753 правонарушений. По фактам выявленных нарушений возбуждены дела об административных правонарушениях.

Общая сумма административных штрафов, наложенных Ростехнадзором в 2013 году составляла 2255763 тыс. руб., в 2017 году—2454107, по сравнению с 2013 годом увеличение составило 9%, по сравнению с 2016 годом—14,5%. [2]

Росприроднадзором в 2013 году было выявлено 32472 правонарушения, в 2014–33387, в 2015–32012, в 2016–31530, в 2017–26921. С 2013 года по 2016 год наблюдалось постепенное снижение выявленных правонарушений (9,5%), в 2017 снижение составило 15% по сравнению с 2016 годом и 22% по сравнению с 2013 годом.

Сумма наложенных Росприроднадзором административных штрафов в 2013 году составляла 541190 тыс. руб. На конец 2017 года сумма составляла 847553 тыс. руб. По сравнению с 2013 годом в 2016 году показатель вырос на 33%, а в 2017 году на 57%. [3]

При сравнении ведомств наблюдается резкое снижение привлечённых к административной ответственности Росприроднадзором лиц. Ростехнадзором, наоборот, количество привлеченных лиц увеличивается, что говорит о росте эффективности работы службы по данному показателю. Общие суммы наложенных административных штрафов Ростехнадзором и Росприроднадзором увеличивается. В то же время, увеличение штрафов, наложенных Росприроднадзором происходит при уменьшении числа дел об административных правонарушениях и количестве привлеченных лиц. Это может говорить об увеличении тяжести совершаемых правонарушений, так как отношение суммы наложенных штрафов на одно дело увеличивается на всем промежутке времени. В отношении Ростехнадзора данный показатель остаётся на одном уровне.

Проанализировав статистические данные, стоит задача сравнить динамику эффективности КНД федеральных органов исполнительной власти путём сравнения значений следующих показателей и сделать соответствующие выводы:

- укомплектованность кадрами;
- количество плановых проверок;
- административная нагрузка на инспекторский состав;
- исполненные средства на одну проверку;
- число привлеченных к административной ответственности лиц;
- отношение суммы наложенных штрафов к числу дел об административных правонарушениях.

Укомплектованность кадрами остаётся на одном уровне, не приближаясь к 100% в Росприроднадзоре и Ростехнадзоре. У Росприроднадзора наблюдается резкое снижение плановых проверок, что говорит о постепенном изменении подхода к организации контрольно-надзорных мероприятий, в отличии от Ростехнадзора. Так как показатель «количество проверок/ работника у Ростехнадзора показывает резкий рост после 2015 года и стабильное увеличение за 2016 и 2017 год, а данный показатель у Росприроднадзора постепенно снижается на всем промежутке времени, можно сделать вывод о меньшей административной нагрузке именно у Росприроднадзора. Объем средств, исполненных на одну проверку Ростехнадзором, увеличивается на всём рассматриваемом отрезке, но считается не соразмерным количеству проверок, так как число плановых проверок уменьшается при том, что финансовое обеспечение ведомства остаётся на одном уровне. Росприроднадзором средства расходуются эффективнее и целесообразнее, так как объем использованных средств на одну проверку снижается при уменьшении объемов финансирования. Проанализированные статистические данные показывают, что число юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, привлеченных к административной ответственности Ростехнадзором с каждым годом только увеличивается и в целом значение показателя значительно выше, чем у Росприроднадзора, следовательно, большую эффективность по привлечению к ответственности показывает Ростехнадзор. Увеличение штрафов, наложенных Росприроднадзором происходит при снижении числа дел о правонарушениях и количестве привлеченных лиц. Это свидетельствует об увеличении тяжести совершенных правонарушений,

так как отношение суммы наложенных штрафов на одно дело увеличивается, следовательно, по данному показателю Росприроднадзор эффективнее, так как в отношении Ростехнадзора данный показатель остается без изменений на всем рассматриваемом отрезке времени. Проведенный анализ показывает по каким показателям то или иное ведомство может быть эффективнее в своей деятельности, но нет абсолютного ответа, какой ФОИВ эффективнее осуществляет контрольно-надзорную деятельность. На основании сделанных выводов, встает вопрос о проведении комплексной оценки эффективности КНД в Российской Федерации. [4]

Решением является разработка единой методики оценки эффективности и результативности федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 23.05.2017 № 999-р в рамках риск-ориентированного подхода. Основной задачей методики должен являться учет вклада КНД в достижение общественно-значимых результатов в области охраны окружающей среды путем разработки ключевых показателей, характеризующих ущерб окружающей среде для всех видов надзора. Ключевые показатели должны отражать уровень общественно значимых резуль-

татов КНД, по которым устанавливаются определенные целевые значения, которых должен достичь надзорный орган. Данные методики должны обеспечить создание единых методологических, организационных и практических подходов к формированию системы учета случаев причинения вреда и их последствий для жизни, здоровья людей, окружающей среды, имуществу физических, юридических лиц и государственному имуществу, безопасности государства. [5]

В данный момент вклад учитывать невозможно, так как в разработанной методике Ростехнадзора ключевыми показателями учитывается только ущерб, причинённый производству предприятия и его работникам, а ключевой показатель методики Росприроднадзора «Ущерб окружающей среде» не дифференцирован и не учитывает особенности разных видов надзора.

Выявленные тенденции обозначают уменьшение эффективности производимых контрольно-надзорных мероприятий, увеличение уровня опасности на поднадзорных объектах. Значит целесообразен пересмотр системы контрольно-надзорной деятельности, а именно применение риск-ориентированного подхода контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды.

Литература:

1. Постановление Правительства Российской Федерации «О предельной численности и фонде оплаты труда федеральных государственных гражданских служащих и работников, замещающих должности, не являющиеся должностями федеральной государственной гражданской службы, центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации» от 11 декабря 2015 г. № 1353 — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190819/ (дата обращения: 02.10.19)
2. Доклады Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору «Об осуществлении государственного контроля (надзора)» в 2013–2017 годах — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 10.10.19)
3. Доклады Федеральной службы по надзору в сфере природопользования «Об осуществлении и эффективности государственного контроля (надзора)» в 2013–2017 годах — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://rpn.gov.ru/node/686> (дата обращения: 12.10.19)
4. Презентация — доклад «Требования к управлению по результатам в государственном контроле» — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.ranepa.ru/images/News/2016-03/09-03-2016-yuzhakov-doklad.pdf> (дата обращения: 20.10.19)
5. Распоряжение Правительства РФ от 23.05.2017 N999-р «О внесении изменений в основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 17.05.2017 N934-р» — [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_217364/ (дата обращения: 10.10.19)
6. Дикусар К. С. Использование риск-ориентированного подхода контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды. В сборнике: ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ — 2018 материалы 26-й Всероссийской студенческой конференции. Государственный университет управления. Москва, 2018. С. 274–276.
7. Зотов В. Б., Проказова Ю. В. Анализ системы государственного экологического контроля департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы. В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. Материалы IV Международной научно-практической конференции. 2019. С. 55–62.
8. Петрина О. А., Дикусар К. С. Контрольно-надзорная деятельность в области охраны окружающей среды: проблемы и совершенствование. В сборнике: Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе. Материалы IV Международной научно-практической конференции. 2019. С. 148–151.

Literature:

1. The resolution of the Government of the Russian Federation «about limiting number and Fund of compensation of Federal state civil servants and the workers substituting positions which are not positions of Federal state civil service, the Central offices and territorial bodies of Federal Executive authorities, and also about change and recognition become invalid some acts of the Government of the Russian Federation» of December 11, 2015 No. 1353 — [Electronic resource]. — Mode of access: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_190819/ (accessed: 02.10.19)
2. Reports of the Federal service for environmental, technological and nuclear supervision «on the implementation of state control (supervision)» in 2013–2017 — [Electronic resource]. — Mode of access: http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (accessed: 10.10.19)
3. Reports of the Federal service for supervision in the sphere of environmental management «on the implementation and effectiveness of state control (supervision)» in 2013–2017 — [Electronic resource]. — Mode of access: <http://rpn.gov.ru/node/686> (date accessed: 12.10.19)
4. Presentation-report «Requirements to management by results in state control»- [Electronic resource]. — Mode of access: <http://www.ranepa.ru/images/News/2016-03/09-03-2016-yuzhakov-doklad.pdf> (date accessed: 20.10.19)
5. The decree of the RF Government from 23.05.2017 N999-R «On amendments to the basic directions of development and implementation of the evaluation system of the effectiveness and efficiency of control and supervision, approved by the decree of the RF Government from 17.05.2017 N934-R» — [Electronic resource]. — Mode of access: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_217364/ (accessed: 10.10.19)
6. Dikusar K. S. Using a risk-based approach of control and supervision activities in the field of environmental protection. In the collection: MANAGEMENT PROBLEMS — 2018 materials of the 26th All-Russian Student Conference. State University of Management. Moscow, 2018. S. 274–276.
7. Zotov V.B., Prokazova Yu. V. Analysis of the state environmental control system of the Department of Nature Management and Environmental Protection of the city of Moscow. In the collection: The role of local government in the development of the state at the present stage. Materials of the IV International Scientific and Practical Conference. 2019. S. 55–62.
8. Petrina O. A., Dikusar K. S. Control and supervision activities in the field of environmental protection: problems and improvement. In the collection: The role of local government in the development of the state at the present stage. Materials of the IV International scientific-practical conference. 2019. S. 148–151.

Государственное и муниципальное управление ветеринарным делом в России: этапы формирования и развития

State and municipal management of veterinary business in Russia: stages of formation and development



Соколова Светлана Сергеевна, ветеринарный врач, менеджер компании ООО «Миралек-Агро» (г. Москва)
ssokolova87@mail.ru

Sokolova Svetlana Sergeevna, Veterinarian, manager in the company LTD «Miralek-Agro» (Moscow)
ssokolova87@mail.ru



Соколова Светлана Викторовна, доцент, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления» (г. Москва)
prepodsokolova@yandex.ru

Sokolova Svetlana Viktorovna, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of FSBEU VO «State University of Management» (Moscow).
prepodsokolova@yandex.ru

Аннотация. В условиях необходимости скорейшего развития импортозамещения в продовольственной сфере РФ важную роль играет уровень развития ветеринарной медицины, непосредственно влияющей на объемы и качество продукции животного происхождения. В работе рассмотрены вопросы создания первых ветеринарных школ, рассмотрены особенности основных этапов развития отечественной ветеринарии, дан анализ современной структуры и проблем управления ветеринарным делом.

Ключевые слова: ветеринарная служба, эпизоотия, ветеринарные школы, этапы развития ветеринарии, структура управления ветеринарией, проблемы развития ветеринарного дела.

Abstract. In the conditions of the need for the speedy development of import substitution in the food sector of the Russian Federation, the level of development of veterinary medicine, which directly affects the volume and quality of products of animal origin, plays an important role. The paper considers the creation of the first veterinary schools, considers the features of the main stages of development of domestic veterinary medicine, analyzes the current structure and problems of managing veterinary medicine.

Key words: veterinary service, epizootic, veterinary schools, stages of development of veterinary medicine, structure of veterinary management, problems of development of veterinary medicine.

Термин «ветеринар» происходит от латинского *veterinarius* – («ухаживание, обработка скота»). Впервые этот термин встречается в I веке до н.э. и связан с именем древнеримского агронома Колумеллы и его трудом «О земледелии» [3]. На Руси возникновение зачатков ветеринарной медицины относят к 10–13 вв., а первым термином, связанным с лечением животных, было слово «коновал», что дословно обозначает кастрацию самцов (коней, хряков, быков и т.д.), поскольку для свершения этой процедуры часто нужно было повалить животное на землю. И только в начале XIX века в русских источниках появляется термин «ветеринар».

В XVI–XVIII веках на Руси появляются всевозможные трактаты и законодательные акты, в том числе и первые упоминания об эпидемиях среди животных и методах борьбы с ними. В частности, рукописные издания и печатные книги «Аптека обозовая» и «Книга лекарственная о конских болезнях» становятся *Alma Mater* для первых ремесленников-коновалов. До этого изначально знания по уходу за скотиной и по лечению болезней передавались из поколения в поколение.

Зарождение ветеринарного дела

Ветеринарное дело зародилось в глубочайшей древности и связано в первую очередь с процессом одомашнивания животных. Уже в найденном в Египте (датированном 4 тысячелетием до н.э.) «Ветеринарном парирусе» имелись сведения о лечении и профилактике заболеваний у животных. Причем первоначально животных и людей исцеляли одни и те же люди, что нашло отражение в объединяющей современных ветеринарных и медицинских врачей эмблеме, на которой изображена обвивающая чашу змея.

Современные сведения о развитии ветеринарного дела в древности не очень обширны, но в настоящее время уже достаточно известно о его организации и развитии на территории различных древних государств.

Древний Китай

В Древнем Китае лечение людей и животных практиковалось жрецами и врачами-практиками, задействовавшими многотысячелетний опыт рода. По мере усиления роли религии доминирующая

роль перешла к священникам, которые наравне с реалистическими приемами и методами использовали религиозные наставления. Поэтому исцеление сконцентрировалось в соборах и скитах. Впрочем, уцелело и общенародное целительство врачей-практиков, общедоступное всем группам населения.

Древняя Индия

Врачебные знания древних индусов издавна включали информацию о хворях людей, растений и животных. Обследование животных в Древней Индии занимались целители («бхишадж» – выдворяющие бесов), которые со временем стали врачами-целителями. Ветеринарные врачи Древней Индии приписывались к высочайшему медицинскому штату.

Древняя Персия

В Древней Персии врачи должны были применять те же снадобья для животных, которыми врачевали состоятельных людей.

Одним из первых ветеринарных врачей Персии, как свидетельствует историческая священная книга «Авеста», был Фрейдун, живший в V веке до н.э., который применял в лечении «нож, лекарства и имя Бога». Он известен тем, что стал использовать травяные препараты для излечения животных.

Персидские врачи древности получали за свои труды плату в зависимости от размеров и вида того животного, которое нужно было лечить. Если лечению подлежало крупное животное, то в качестве оплаты врач получал среднее животное; если лечил среднее (кроме овцы), то получал овцу; за лечение овцы полагалось мясо.

Древняя Месопотамия

В Древней Месопотамии были сделаны первые попытки непредвзято ознакомиться с болезнями и по-настоящему противодействовать им. Дошедшие до нашего времени обрывки изложений болезней содержат сообщения о синдромах и способах лечения, для которых применялись разнообразные, иногда непростые, лекарства. Для борьбы с заразными болезнями были проведены первые организационные противоэпизоотические меры: больных животных отделяли от общего

стада, животноводческие постройки жгли, бешеных животных держали на привязи, а потом умертвляли. Закрывались границы государств во время эпизоотии (эпизоотия-инфекционное заболевание, генерализованное у одного или нескольких видов животных на значительной территории). Поэтому эпизоотия—это «эпидемия у животных», а врачи в те времена уже знали о взаимосвязи эпизоотии с эпидемиями.

Древний Египет

Доподлинно известно, что уже в период 3500 г.—3000 г. до н.э. на территории Древнего Египта существовали так называемые «дома жизни», в которых проходило обучение разным наукам. В них наряду с математикой, астрономией, архитекту-

рой изучали и «необходимое искусство», которое включало не только просто медицину, но и ветеринарную медицину.

Кроме того в храмах крупнейших городов Древнего Египта, таких как Геополис, Мемфис, Фивы и Саис, была организована специальная подготовка по обращению с животными, чему могли обучаться не только вольные граждане, но и рабы.

Первые ветеринарные школы и факультеты

Открытие первых ветеринарных школ относится к XVIII веку и связано в первую очередь с Россией и Францией [4]. Практически одновременно ветеринарные школы открываются и других странах Западной Европы (таблица 1).

Таблица 1 — Открытие первых ветеринарных школ в европейских странах

№ п/п	Год открытия	Название города	Название страны
1.	1733	Село Хорошовское	Россия
2.	1762	Лион	Франция
3.	1765	Алердетт	Франция
4.	1773	Копенгаген	Дания
5.	1777	Вена	Австрия
6.	1778	Ганновер	Германия
7.	1789	Дрезден	Германия
8.	1787	Милан	Италия
9.	1970	Берлин	Германия

Высшее ветеринарное образование в нашей стране возникло более 200 лет назад, когда в Московском, Казанском и Харьковском университетах были созданы самостоятельные кафедры «наук о животных» (1803 г.). Их возникновение было вызвано необходимостью организовать борьбу с частыми эпизоотиями, наносившими значительный ущерб скотоводству.

Кафедры постепенно превращались в ветеринарные отделения; устанавливался 4х-летний период обучения, разрабатывались специальные учебные программы, писались и издавались первые учебники.

Ветеринарные институты дореволюционной России имели слабую материальную базу, получали ничтожные бюджетные ассигнования. Они не были равны в правах с другими университетами и только в 1916 году получили новые штаты и их правовое положение значительно улучшилось.

К началу Великой Отечественной вой-

ны в стране насчитывалось 29 вузов и ветеринарных факультетов. По сравнению с дореволюционной Россией число ветеринарных специалистов выросло почти в 2 раза.

Ветеринарная служба в России

В развитии Государственной ветеринарной службы России можно выделить три основных периода развития: первый—дореволюционный, второй—советский; третий—современный российский.

1. Дореволюционный период формирования ветеринарной службы начинается с 1868 г., в декабре которого при Министерстве внутренних дел (МВД) было организовано Центральное ветеринарное управление с подчинением ему губернских и уездных ветеринарных врачей. Структура Государственной ветеринарной службы России в 1868 г. представлена на рисунке 1.

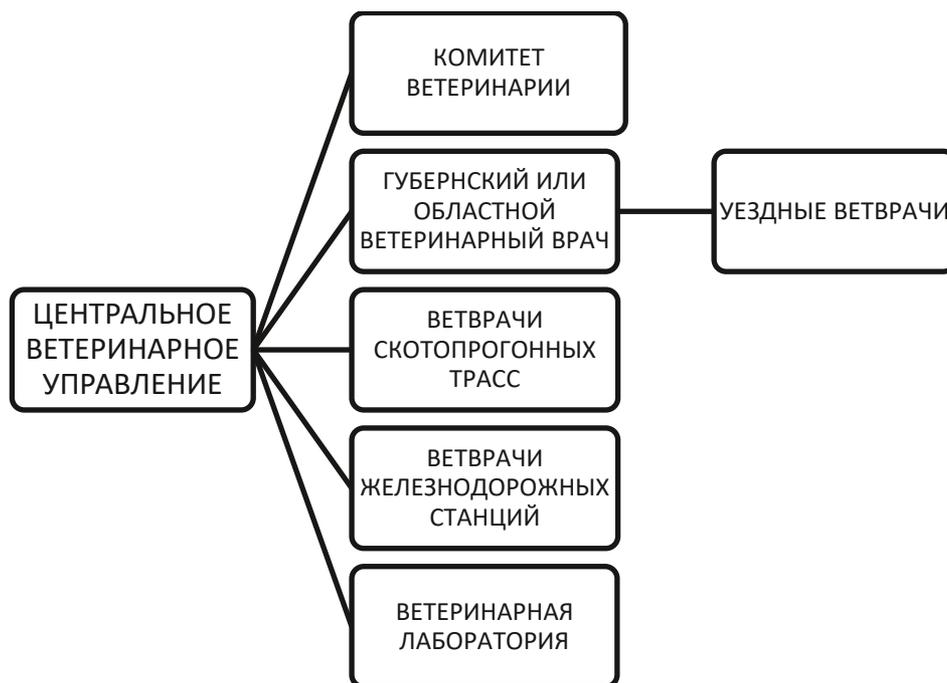


Рисунок 1 — Структура Государственной ветеринарной службы России в середине XIX века

Таким образом в непосредственном подчинении МВД находилась структура управления государственной ветеринарной службы в губерниях и уездах, а также ветеринарные врачи скотопрогонных трасс и железнодорожных станций.

При этом главными источниками финансирования новой структуры были де-

нежные средства бюджета, а также платные услуги за ветеринарный контроль при перегоне скота и перемещение животно-водческих грузов.

Первый период продолжался 49 лет и закончился в 1917 г. Несомненные достижения этого этапа представлены на рисунке 2.

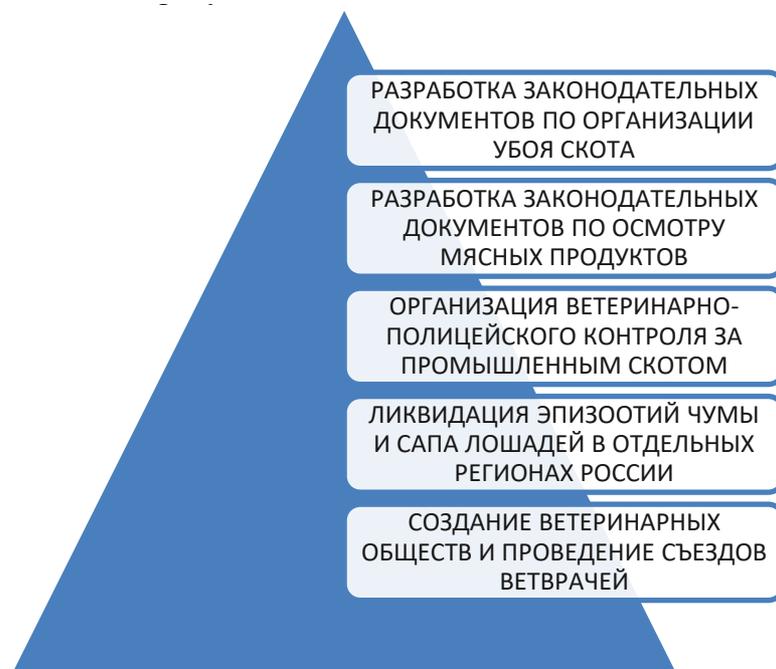


Рисунок –2 — Основные достижения Государственной ветеринарной службы России с 1868 г. по 1917 г.

Анализ работы Государственной ветеринарной службы за 49 лет позволяет выявить факторы, которые препятствовали

быстрому развитию ветеринарного дела (рисунок 3).



Рисунок 3 — Главные факторы, тормозившие развитие ветеринарного дела в России в 1868 г. — 1917 г.

2. Второй период развития ветеринарии—советский—продолжался с 1918 г. по 1991 г.

В мае 1918 г. в Советской России был создан Центральный ветеринарный отдел, включавший 6 подразделений, а в июле того же года все ветеринарные служ-

бы были объединены в единую Государственную ветеринарную службу, которая в 1919 г. была передана от НКВД в Народный комиссариат земледелия.

Структура управления Государственной ветеринарной службой СССР представлена на рисунке 4.



Рисунок 4 — Структура управления Государственной ветеринарной службой СССР в 1990 г.

К основным достижениям советского периода развития ветеринарии следует отнести следующие:

- планомерное расширение сети государственных ветеринарных учреждений;
- создание и развитие системы высшего и среднего ветеринарного образования;
- ликвидация многих особо опасных болезней животных;
- внедрение бесплатной ветеринарной помощи;
- создание системы научных, производственных и лабораторных учреждений для разработки ветоборудования, биопрепаратов и ветинструментов;
- создание материально-технической базы для ветеринарной службы;
- проведение широкомасштабной профилактики инфекционных и инвазивных болезней;
- высокий уровень обслуживания общественного животноводства.

3. Третий период развития ветеринарной службы берет начало с 1991 г. и связан в первую очередь с масштабными и частыми преобразованиями органов управления, коснувшимися в том числе и ветеринарию.

Особенно значительные административные реформы органов управления сельским хозяйством были проведены, начиная с 2004 г. В результате создания и ликвидации различных органов управления ветеринарной службой в настоящее время остались два главных органа управления: Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (образована в 2004 г.) и входящий в состав Министерства сельского хозяйства РФ Департамент ветеринарии (работает с 2009 г.).

Главные органы управления современной ветеринарной медициной в России представлены на рисунке 5.

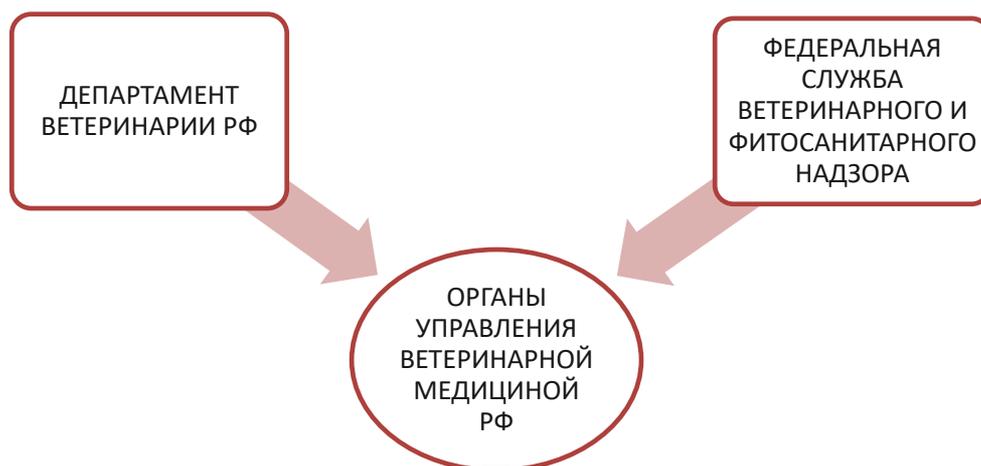


Рисунок 5 — Главные современные органы управления ветеринарной медициной в РФ

Департамент ветеринарии РФ является структурным подразделением Министерства сельского хозяйства Российской Фе-

дерации и выполняет следующие основные функции (рисунок 6).

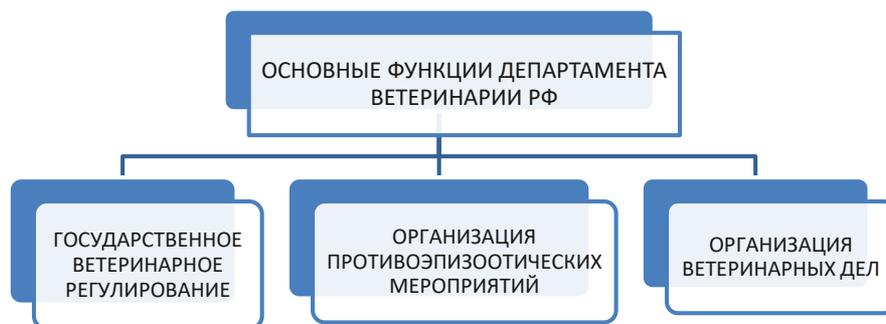


Рисунок 6 — Основные функции Департамента ветеринарии РФ

1. Государственное ветеринарное регулирование включает:

- принятие и соблюдение нормативных правовых актов и законов;
- разработки и введения необходимых в той или иной ситуации временных или постоянных ветеринарных мероприятий.

2. Организация противоэпизоотических мероприятий представляет собой комплекс временных или постоянных ветеринарных мер против инфекционных болезней животных для охраны людей от заражения. Сами противоэпизоотические

мероприятия могут быть профилактическими или лечебными.

3. Организация ветеринарных дел представляет собой комплекс структур, министерств, станций и т.д., отвечающих за выше представленные мероприятия.

Проведенный анализ деятельности Департамента ветеринарии позволил выделить не только функции, но также основные направления деятельности подразделений, которые представлены на рисунке 7.



Рисунок 7 — Главные направления современной деятельности Департамента ветеринарии РФ

Помимо перечисленных выше основных направлений деятельности Департамент ветеринарии занимается следующими вопросами:

- подготовка предложений по закупке лекарственных средств для животных;
- подготовка предложений по закупке препаратов для противоэпизоотических мероприятий;
- подача заявок на конкурсы на поставку товаров;

• анализ финансово-хозяйственной деятельности подчиненных ветеринарных организаций и другими финансовыми вопросами.

Важнейшей функцией Департамента ветеринарии РФ является подготовка и проведение организационной работы в области ветеринарии, главные составляющие которой представлены на рисунке 8.



Рисунок 8 — Главные компоненты организационной работы Департамента ветеринарии РФ

Вторым современным органом управления ветеринарией, образованным в ходе административных реформ в 2009 г., является Федеральная

служба ветеринарного и фитосанитарного надзора, чьи задачи представлены на рисунке 9.



Рисунок 9 — Основные задачи Федеральной службы ветеринарного и фитосанитарного надзора РФ

Помимо основных задач немаловажными аспектами деятельности Федеральной службы ветеринарного и фитосанитарного надзора являются:

- предупреждение на территории РФ использования некачественных препаратов для профилактики и лечения животных;
- тщательный осмотр и выбраковка некачественных товаров на таможне;
- предупреждение на территории РФ использования испорченных семян для сельскохозяйственных угодий и пастбищ;
- проведение агрономического контроля за правильным использованием сельскохозяйственных земель для снижения их выбытия из сельскохозяйственного сектора;

- создание лабораторий для исследования особо опасных болезней животных и их профилактики.

Современный этап развития ветеринарной медицины характеризуется как несомненными достижениями, так и проблемами, мешающими развитию ветеринарии. Был принят Федеральный Закон «О ветеринарии» [1]; характерной чертой стало широкое предоставление платных ветеринарных услуг государственными ветеринарными учреждениями.

Основные современные проблемы российской ветеринарии представлены на рисунке 10.



Рисунок 10 — Главные проблемы современной ветеринарной службы в России

Ликвидация большого числа государственных ветеринарных учреждений связана с реформой 2004 г. и созданием Федеральной службы по ветеринарному и фитосанитарному контролю, а административное реформирование в области агропромышленного комплекса привело, как следствие, к передаче имущества ветеринарных учреждений сначала в федеральную собственность, а затем и в собственность субъектов РФ, что не могло не сказаться на развитии ветеринарного дела в стране.

Одной из проблем является отсутствие

единого компактно структурированного центра управления отраслью. Создано большое число различных подразделений с разнообразными требованиями, зачастую повторяющимися, что, безусловно, мешает нормальной работе ветеринарных специалистов. При этом создание множества дублирующих друг друга государственных ветеринарных служб на разных уровнях управления нередко порождает беспорядок и коллективную безответственность.

Снижение качества предоставляемых ветеринарных услуг связано в том числе

с отменой в 2005 г. лицензионного требования и подтверждения каждые пять лет своей квалификации у ветеринарными специалистами высшего и среднего звена., а передача имущества ветеринарных учреждений субъектам РФ практически лишила их финансовой и юридической поддержки государства.

Таким образом очевидно, что современная система управления ветеринарией в России является одной из причин

недостаточно интенсивного развития ветеринарного дела, а ее совершенствование позволит обеспечить в значительной мере население страны отечественными качественными продуктами питания и будет способствовать скорейшему достижению целей импортозамещения в продовольственной сфере.

Литература:

1. Федеральный закон «О ветеринарии» от 14.05.1993 N4979-1 (ред. от 02.08.2019) -fzrf.su»zakon/o-veterinarii-4979-1/2.
2. Зотов В. Б., Голованов В. И. Система муниципального управления в схемах: учебное пособие: изд. 4-е, доп. и перераб. / В. Б. Зотов, В. И. Голованов. — М.: Юстицинформ», 2018—166 с.
3. Минеева Т. И. История ветеринарии / Т. И. Минеева. — СПб.: Лань, 2005—384 с.
4. Никитин И. Н. Национальное и международное ветеринарное законодательство / И. Н. Никитин, А. И. Никитин. — СПб.: Лань, 2017—376с

Literature:

1. The Federal Law «On Veterinary Medicine» dated 05/14/1993 N4979-1 (as amended on 08/02/2019) -fzrf.su »zakon / o-veterinarii-4979-1 /
2. Zotov VB, Golovanov V.I. The system of municipal management in the schemes: textbook: ed. 4th, add. and reslave. / V.B. Zotov, V.I. Golovanov. — M.: Justicinform”, 2018—166 p.
3. Mineeva T. I. History of Veterinary Medicine / T. I. Mineeva. — SPb.: Doe, 2005—384 s.
4. Nikitin I. N. National and international veterinary legislation / I. N. Nikitin, A. I. Nikitin. — SPb.: Doe, 2017—376s

Некоторые проблемы и пути повышения эффективности финансового контроля со стороны учредителя государственных (муниципальных) бюджетных учреждений в сфере закупок

Some problems and ways to improve the effectiveness of financial control by the founder of state (municipal) budgetary institutions in the procurement field

Александр Юрьевич Яковлев
доктор политических наук, профессор кафедры
государственного и муниципального управления
Государственного университета управления,
Москва

Alexander Yurievich Yakovlev
Doctor of Political Science, professor of state and
municipal governance department of State University of
Management, Moscow
kafedragimu@ro.ru

Аннотация. Работа посвящена рассмотрению некоторых из актуальных вопросов осуществления финансового контроля учредителя за контрактной деятельностью подведомственных государственных (муниципальных) бюджетных учреждений в Российской Федерации. Рассмотрена действующая в настоящее время федеральная и региональная нормативно-правовая база, регулирующая отношения в контрактной системе. Предложены пути решения вскрытых проблемных зон в исследуемой области, способные повысить эффективность осуществления финансово-хозяйственной деятельности организациями.

Ключевые слова: финансовый контроль, контроль учредителя, государственное учреждение, муниципальное учреждение, закупки.

Abstract. The work is devoted to the consideration of some of the pressing issues of the financial control of the founder of the contracting activities of subordinate state (municipal) budgetary institutions in the Russian Federation. The current federal and regional regulatory framework governing relations in the contract system are considered in this research. The ways of solving the revealed problem areas in the studied area which can increase the efficiency of the implementation of financial and economic activities by organizations are proposed.

Key words: financial control, control of the founder, state institution, municipal institution, procurement.

Существующая в настоящее время в Российской Федерации система закупок в силу ряда причин еще далека от идеала. Она не может похвастаться многолетним опытом функционирования как у мировых лидеров: Соединенных Штатов Америки и Европейского союза. Однако эти обстоятельства не мешают отечественной контрактной системе постоянно совершенствоваться и дорабатываться. В США современная контрактная система сложилась уже к 1984 г. с принятием свода законодательных и подзаконных актов, в совокупности представляющие из себя правила закупок для федеральных нужд. Сектор государственного заказа Европейского союза руководствуется в своей деятельности директивой Европейского союза о публичных закупках [15].

Система государственных закупок существует для обеспечения максимальной прозрачности и открытости контрактной системы, стимулирования и развития здоровой конкуренции, а также устанавливает определенные требования к участникам закупочных процедур и является системообразующей в рыночной экономике [11]. В связи с переходом от плановой экономики к рыночной [12] после распада Советского Союза началось реформирование сферы общественных закупок. За эти годы было принято множество законов и правовых актов. В качестве примера можно привести федеральные законы от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ,

оказание услуг для государственных нужд» и от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

В настоящее время в Российской Федерации основные аспекты контрактной системы регулируются федеральными законами от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1] и от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [2].

В целях обеспечения деятельности и выполнения государственного задания (далее—госзадание) или муниципального задания, установленного органом исполнительной власти (далее—ОИВ, орган власти, учредитель) или органом местного самоуправления (ОМСУ), осуществляющим функции и полномочия учредителя государственного бюджетного учреждения (далее—ГБУ, государственное учреждение) или муниципального бюджетного учреждения (далее—МБУ), организации осуществляют закупочные мероприятия.

Финансирование запланированных закупок может осуществляться за счет разных источников финансового обеспечения—средств соответствующих бюджетов и приносящей доход деятельности самих организаций. Как показывает практика, ГБУ (как и МБУ) имеют, в основном, источники финансового обеспечения, приведенные в таблице 1.

Таблица 1. Финансирование закупочных мероприятий бюджетного учреждения

Финансовое обеспечение деятельности бюджетного учреждения		
Субсидия на госзадание	Приносящая доход деятельность (далее – ПДД) (в т.ч. гранты)	Субсидия на иные цели (на осуществление капитальных вложений, уплату налогов и другие)

На основании письма Минфина России от 18.01.2018 № 02–06–10/2715 [6] каждому источнику финансового обеспечения присваивается свой код вида финансового обеспечения (далее—КВФО). Таким образом, субсидия на выполнение госзадания отражается по КВФО 4, ПДД по КВФО 2, субсидия на иные цели по КВФО 5.

В соответствии с действующим законодательством орган власти, выступающий учредителем, согласовывает закупки учреждения перед их

опубликованием. В субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях могут для осуществления указанных действий использоваться различные информационные технологии и системы. Не является исключением и Москва. В целях согласования закупок бюджетное учреждение, помимо осуществления необходимых мероприятий в Единой автоматизированной информационной системе торгов города Москвы, направляет посредством системы электронного

документооборота Правительства Москвы (далее—СЭДО) обращение в адрес учредителя с просьбой о рассмотрении того или иного закупочного мероприятия.

Часто производятся закупки, имеющие несколько источников финансового обеспечения, например, учреждение выполняет госзадание и занимается ПДД в одном здании и при оплате коммунальных платежей и эксплуатационных расходов закупочное мероприятие будет одно, а источников финансирования будет два—КВФО 2 и КВФО 4.

Зачастую работники контрактной службы учреждения направляют обращение в адрес учредителя без согласования с плановым отделом в связи с чем, в обращении указывается только общая сумма закупки. Органу власти не представляется возможным самостоятельно разнести сумму закупки по источникам финансового обеспечения, следовательно данную информацию приходится дополнительно уточнять официально либо в рабочем порядке.

В целях сокращения времени, необходимого для согласования учредителем закупок, осуществляемыми

подведомственными организациями, учреждению целесообразно организовать порядок работы, предусматривающий взаимодействие контрактной и плановой служб при направлении обращений о рассмотрении закупочных мероприятий. В особенности в обращении следует отражать в части каждого мероприятия источник финансирования, общую сумму закупки и сумму с разбивкой по КВФО.

В процессе осуществления практической деятельности учредитель одного из бюджетных учреждений столкнулся со специфическим подходом подведомственной организации к представлению на согласование в ОИВ, плана закупок и плана-графика закупок учреждения на текущий финансовый год.

Специфика подхода заключалась в том, что ГБУ посредством СЭДО направляло в установленном порядке на согласование свои скорректированные план закупок и план-график закупок. В качестве примера можно привести план закупок ГБУ в урезанном формате в связи с ограничениями, накладываемыми форматом настоящей работы, в таблице 2

Таблица 2. План закупок, направленный учреждением на согласование в 1-й раз

Средства субсидии на выполнение госзадания (КВФО 4)		
Мероприятие	Год	Сумма, руб.
Оказание услуг стационарной телефонной связи	2018	359 241,00 (согласовано ранее)
Выполнение работ по техническому обслуживанию и ремонту кондиционеров	2018	270 660,00 (согласовано ранее)
Вывоз твердых бытовых отходов	2018	101 757,41
Оказание клининговых услуг	2018	1 039 279,52

.Следом, через две недели, пока ОИВ еще не направил официального ответа, учреждение направляет уточненные план

закупок и план-график закупок (таблица 3)

Таблица 3. План закупок, направленный учреждением на согласование во 2-й раз

Средства субсидии на выполнение госзадания (КВФО 4)		
Мероприятие	Год	Сумма, руб.
Оказание услуг стационарной телефонной связи	2018	359 241,00 (согласовано ранее)
Выполнение работ по техническому обслуживанию и ремонту кондиционеров	2018	270 660,00 (согласовано ранее)
Вывоз твердых бытовых отходов	2018	101 757,41 (согласовано ранее)
Оказание клининговых услуг	2018	1 039 279,52 (согласовано ранее)
Поставка копировально-множительной техники	2018	250 766,70
Поставка хозяйственных товаров	2018	732 648,76

.Можно сделать вывод, что таким образом учреждение пыталось воспользоваться невнимательностью учредителя, прислав документы «вдогонку» и пометив новые мероприятия плана закупок, которые учреждение направило на согласование в первый раз, как уже согласованные ранее мероприятия (вывоз твердых бытовых отходов и оказание клининговых услуг), добавив в уточненной редакции новые мероприятия,

которые не были указаны в первоначальной редакции.

Учитывая указанный выше опыт, предлагается регламентировать форму плана закупок, направляемую на согласование учреждением в ОИВ, указав порядок маркирования согласованных, представленных на согласование впервые и представленных повторно мероприятий в таблице 4.

Таблица 4. Предлагаемая форма плана закупок учреждения

Средства субсидии на выполнение госзадания (КВФО 4)			
Мероприятие	Год	Статус мероприятия	Сумма, руб.
Оказание услуг стационарной телефонной связи	2018	Согласовано	359 241,00
Выполнение работ по техническому обслуживанию и ремонту кондиционеров	2018	Согласовано	270 660,00
Вывоз твердых бытовых отходов	2018	На согласовании с (дата)	101 757,41
Оказание клининговых услуг	2018	На согласовании с (дата)	1 039 279,52
Поставка копировально-множительной техники	2018	Новый	250 766,70
Поставка хозяйственных товаров	2018	Новый	732 648,76

Учитывая вышесказанное целесообразно провести уточнение табличной части плана закупок столбцом «Статус мероприятия», в котором, при направлении учреждением документов на согласование учредителю, необходимо указать статус каждого мероприятия. Если оно уже было согласовано ранее учредителем, такому мероприятию необходимо присвоить статус «Согласовано», если учредителем еще не принято решение о согласовании либо отклонении мероприятия, такому мероприятию следует присвоить статус «На согласовании» с обязательным указанием даты, когда оно было направлено на согласование. Новые же мероприятия следует отмечать одноименным статусом «Новый».

Таким образом, если орган государственного [13] и муниципального

управления [8; 9], осуществляющий функции и полномочия учредителя бюджетного учреждения, утвердит правовым актом порядок и форму представления на согласование плана закупок, данное мероприятие позволит в дальнейшем избежать подобных ситуаций.

Как видно из проведенного исследования, степень несовершенства российской системы закупок может быть снижена. Для этого необходимы: глубокая погруженность в закупочный механизм, отсутствие формального подхода со стороны лиц, осуществляющих права учредителя [14], и контрольных органов [10], желание и готовность повысить эффективность управления [7] и деятельности конкретной организации и общественного сектора экономики в целом.

Литература:

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 12.11.2019).
2. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 12.11.2019).
3. Приказ Минфина России от 28.07.2010 № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 12.11.2019).
4. Постановление Правительства Москвы от 25.12.2015 № 954-ПП «Об определении требований к закупаемым...» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 12.11.2019).
5. Постановление Правительства Москвы от 21.12.2010 № 1076-ПП «О порядке осуществления органами исполнительной власти города Москвы функций и полномочий учредителя государственных учреждений города Москвы» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 12.11.2019).
6. Письмо Минфина России от 18.01.2018 № 02-06-10/2715 «О применении в бухучете финансового органа, осуществляющего кассовое обслуживание бюджетных (автономных) учреждений, кодов видов финансового обеспечения (деятельности)» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения: 12.11.2019).
7. Грачева Е. Ю. Финансовая деятельность и финансовый контроль как система управления // Актуальные проблемы российского права. — 2016. — № 9. — С. 57–66.
8. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. — Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. — 351 с.
9. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. — 2017. — № 1. — С. 4–12.
10. Лебедева Ю. А., Милькина И. В. Финансовый контроль и его роль в бюджетном процессе Московской области // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: Материалы II Международной научно-практической конференции. — М., ГУУ, 2017. — С. 183–189.
11. Осипов В. С., Смотрицкая И. И. Институт государственных и муниципальных закупок в российской экономике // Государственная служба и кадры. — 2016. — № 2. — С. 165–169.
12. Петрина О. А., Милькина И. В. Развитие территорий с особым правовым и экономическим статусом в России // Муниципальная академия. — 2017. — № 4. — С. 38–45.
13. Система ГиМУ в России [Электронный ресурс] // Информационно-образовательный портал «Государственное и муниципальное управление». — Режим доступа: <http://gimurf.ru/sistema/> (дата обращения: 12.11.2019).
14. Яковлев А. Ю. Особенности управления и осуществления финансово-хозяйственной деятельности различными видами и типами учреждений // Управление, 2018, № 4. — С. 55–61.
15. Directive 2014/24/Eu Of The European Parliament And Of The Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/ec [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/all/?uri=celex:32014l0024> (дата обращения: 12.11.2019).

Literature:

1. Federal Law of 05.04.2013 № 44-ФЗ «On the Contract System in the Sphere of Procurement of Goods, Work, and Services for Ensuring State and Municipal Needs». Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 12.11.2019).
2. Federal Law of 18.07.2011 № 223-ФЗ «On the Procurement of Goods, Work, and Services by Certain Types of Legal Entities» [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 12.11.2019).
3. Order of the Ministry of Finance of Russia of 28.07.2010 № 81n «On requirements for the plan of financial and economic activity of a state (municipal) institution» [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 12.11.2019).
4. Decree of the Moscow Government of 25.12.2015 № 954-PP «On Determining Requirements for Purchased...» [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 12.11.2019).
5. Decree of the Moscow Government of 21.12.2010 № 1076-PP «On the Procedure for the Exercise by the Executive Authorities of the City of Moscow of the Functions and Powers of the Founder of Moscow State Institutions» [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 12.11.2019).
6. Letter of the Ministry of Finance of Russia of 18.01.2018 № 02-06-10 / 2715 «On the use in accounting of a financial body providing cash services to budget (autonomous) institutions, codes of types of financial support (activity)» [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed: 12.11.2019).
7. Gracheva E. Y. Financial activity and financial control as a management system // Actual problems of Russian law. — 2016. — № 9. — P. 57–66.
8. Zotov V. B. Directory of the municipal employee. — Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and Society. — 351p.
9. Zotov V. B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Municipal Academy. — 2017. — № 1. — P. 4–12.
10. Information and educational portal «State and municipal governance». Available at: <http://gimurf.ru/> (accessed 12.11.2019).
11. Lebedeva Y. A., Milkina I. V. Financial control and its role in the budget process of the Moscow region // The role of local government in the development of the state at the present stage: Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference. — M., GUU, 2017. — P. 183–189.
12. Osipov V. S., Smotritskaya I. I. Institute of State and Municipal Procurement in the Russian Economy // Public Service and Personnel. — 2016. — № 2. — P. 165–169.
13. Petrina O. A., Milkina I. V. The development of territories with special legal and economic status in Russia // Municipal Academy. — 2017. — № 4. — P. 38–45.
14. Yakovlev A. Y. Features of management and implementation of financial and economic activities of various forms and types of institutions // Management, 2018, № 4. — P. 55–61.
15. Directive 2014/24/Eu Of The European Parliament And Of The Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/ec [Electronic resource]. — Access mode: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/all/?uri=celex:32014l0024> (accessed: 12.11.2019).

Государственно-частное партнерство как инструмент в решении задач социально-экономического развития регионов и муниципальных образований

State-private partnership as a tool in solving the tasks of socio-economic development of regions and municipalities



Ибяттов Файль Мужипович, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления»

Ibyatov Fail Muzhpovich, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of Public and Municipal Administration FBGOU IN «State University of Management»



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

Elena G. Hmelchenko, Candidate of Biological Sciences, Associate Professor of Public and Municipal Administration FBGOU IN «State University of Management»

Аннотация. В настоящее время недостаток финансирования при реализации проектов, связанных с развитием социальной инфраструктуры, социально значимых программ, требует поиска новых инструментов, одним из которых в решении задач социально-экономического развития регионов и муниципальных образований может стать государственно-частное партнерство. Решение научной проблемы, связанной с формированием стратегии сбалансированного развития региональной и муниципальной социальной инфраструктуры на основе государственно-частного партнерства, сегодня становится особенно актуальным.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, регион, муниципальное образование.

Abstract. Currently, the lack of funding in the implementation of projects related to the development of social infrastructure and socially significant programs requires the search for new tools, one of which in solving the problems of socio-economic development of regions and municipalities may be a public-private partnership. The solution to the scientific problem associated with the formation of a strategy for the balanced development of regional and municipal social infrastructure based on public-private partnerships is becoming especially relevant today.

Key words: public-private partnership, region, municipality.

Актуальность государственно-частного партнёрства в последние годы значительно возросла. Это обусловлено, во-первых, трудностями в выполнении государством социально значимых функций, а, во-вторых, повышением заинтересованности бизнес-структур в новых объектах для вложения инвестиций.

Путь инновационного развития экономики требует от государства создания максимально благоприятных условий для повышения уровня и качества жизни населения, обеспечения конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности российских регионов и муниципальных образований [2,4].

Государственно-частное партнерство (далее—ГЧП) подразумевает различные формы взаимодействия между государственными учреждениями, с одной стороны, и частным бизнесом или некоммерческими организациями, с другой [3]. Такие формы сотрудничества характеризуются тем, что партнеры, задействованные в кооперации, основанной на принципе разделения труда, совместно способствуют выполнению государственных задач. Но даже если выполнение государственных задач представляет собой существенный признак ГЧП, нельзя не отметить и то, что для участников таких партнёрств решающее значение могут иметь различные интересы и мотивы.

Так, государственная сторона рассчитывает на снятие нагрузки с бюджета за счет освоения финансовых средств из частного сектора, а также на привлечение профессионалов из сферы частного бизнеса, и на экономию времени и денег при реализации сложных социально-значимых проектов. В свою очередь, частному бизнесу ГЧП обещает дополнительные возможности для получения прибыли, освоение новых сфер коммерческой деятельности, а также доступ к государственным возможностям и ресурсам. Поэтому вовсе не удивительно, что в нынешних условиях глобального финансового и экономического кризиса ГЧП рассматривается как многообещающая альтернатива для выполнения поставленных задач обеих сторон.

Слабая инфраструктура, низкая инвестиционная активность и дефицит бюджетных средств—вот те ключевые слова, которые отражают сегодняшнюю картину состояния экономики большинства рос-

сийских регионов и муниципальных образований [5]. Поэтому ГЧП рассматривают как инструмент при поиске новых путей и решений в центре интересов государства и общества. Сторонники превозносят ГЧП как наилучший выход из финансового кризиса в сфере государственных расходов, для них ГЧП означает прогрессивность. Критики ГЧП, напротив, упрекают эту форму в недостаточной прозрачности, сокрытии государственного долга через теневые бюджеты, а также скрытые дополнительные расходы и более высокие временные затраты.

Формирование и социально-экономическое развитие регионов и муниципальных образований зависит от объёмов привлекаемых инвестиций и их интенсивности [7].

В то же время наблюдается нехватка бюджетных средств, низкое качество государственного и муниципального управления, проблемы, возникающие при реализации социально-экономических программ. Вследствие этого происходит замедление темпов социально-экономического развития регионов и муниципальных образований.

В настоящее время целями развития отраслей социальной сферы являются:

- регулирование демографических процессов;
- обеспечение социальных стандартов уровня жизни и социальной защиты населения;
- обеспечение высокого уровня жизни населения;
- создание новых рабочих мест;
- развитие отраслей социальной сферы и подготовка кадров;
- обеспечение участия органов местного самоуправления в развитии отраслей социальной сферы [6].

Имеющиеся в распоряжении большинства российских регионов ресурсы, как правило, недостаточны для сбалансированного развития, особенно финансовые ресурсы, вследствие чего проблемы привлечения частных капиталов в экономику региона становятся особенно актуальными. Достаточность ресурсов способна устранить диспропорции в развитии, укрепить устойчивость экономики.

Сравнительные показатели обеспеченности граждан России объектами социальной инфраструктуры в здравоохране-

нии и образовании за период 2014–2018 и по ЦФО представлены в таблице 1. Данные таблицы 1 свидетельствуют, что,

Таблица 1 — Сравнительные показатели обеспеченности граждан России объектами социальной инфраструктуры в здравоохранении и образовании

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018
Рождаемость, человек на одну тысячу человек населения	13,3	13,3	12,9	11,5	10,9
Смертность, человек на одну тысячу человек населения	13,1	13,0	12,9	12,4	12,5
Обеспеченность детей дошкольного возраста местами в дошкольных образовательных организациях в РФ, мест на 1000 детей	612	626	635	633	631
Охват детей общим образованием, к численности детей в возрасте 7–17 лет, процентов	100	100	100	99,6	99,5
Доля общеобразовательных учреждений, имеющих столовую или буфет, в общем числе общеобразовательных учреждений, процентов	97	98,4	97,5	98,1	98,0
Число больничных коек, на 10 тыс. человек населения	86,6	83,4	81,6	80,5	78,9
Число организаций социального обслуживания для взрослых в России	1354	1293	1277	1307	1280
Число организаций для инвалидов-детей в России	133	144	141	251	228

несмотря на снижение рождаемости, обеспеченность детей детскими садами всё равно снижается, уменьшается число больничных коек, число организаций социального обслуживания для взрослых в России. Это ещё раз подтверждает необходимость создания новых и модернизации имеющихся объектов социальной инфраструктуры, что возможно лишь при условии привлечения частного бизнеса в эту сферу.

Государство и региональные власти осознают, что они не могут самостоятельно финансировать огромные потребности социальной инфраструктуры.

В некоторых регионах существует острая необходимость реконструкции существующей инфраструктуры, поэтому ГЧП является одним из вариантов решения этой задачи и может обеспечить ряд конкретных выгод для общественности [8].

Текущие и планируемые в рамках стратегии развития Российской Федерации бюджетные расходы на инфраструктуру не полностью удовлетворяют потребность в инвестициях.

Объём совокупных государственных расходов на объекты социальной инфраструктуры в млрд руб. представлен на рисунке 1.

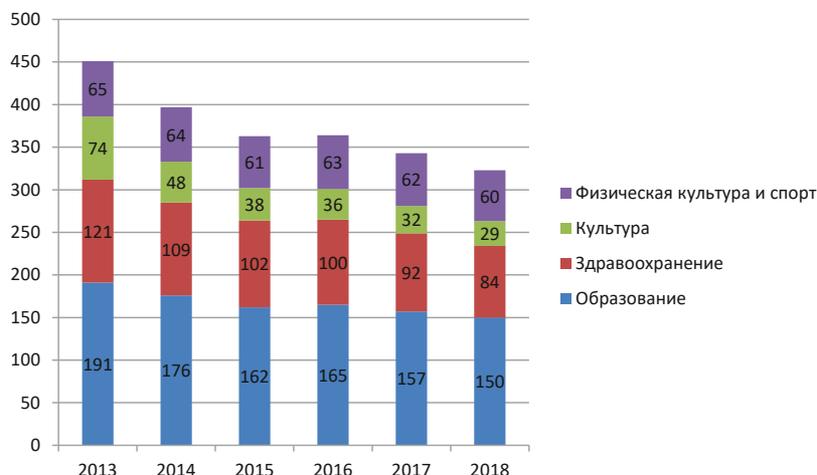


Рисунок 1 — Совокупные государственные расходы на объекты социальной инфраструктуры (млрд. руб.) [10]

Представленные данные свидетельствуют, что расходы бюджетов всех уровней на объекты социальной инфраструктуры снижаются по всем направлениям развития отраслей социальной сферы.

Прогнозы Министерства финансов на период до 2021 года также предполагают снижение данного вида расходов [11]. Например, в рамках федерального проекта «Образование» заложены расходы государственного бюджета на модернизацию инфраструктуры общего образования в 2019 году в сумме 5,0 млрд. рублей, в 2020 году—3,3 млрд. рублей, а в 2021 году—2,8 млрд. рублей [11].

Социальные расходы государства не покрывают необходимые затраты, поэтому вопрос стимулирования притока частных инвестиций в социальную сферу становится особенно актуальным, при этом необходимо придерживаться сбалансированного развития и избегать отклонений в сторону того или иного сектора социальной сферы [9].

Поддержка государства при этом заключается в том, чтобы устранить критический пробел, с которым сталкиваются регионы и муниципальные образования при предоставлении модернизированных эффективных инфраструктурных услуг.

Преимущества привлечения частного сектора в развитие социальной инфраструктуры следующие:

1. Эффективное использование ресурсов. Хорошо управляемый контракт ГЧП, который оптимально распределяет риски между частным и государственным секторами, позволяет более эффективно использовать ресурсы. Партнер частного сектора рассматривает долгосрочные последствия затрат на проектирование и качество строительства, расходы на текущее техническое обслуживание и жизненный цикл объекта, капитальные расходы и расходы на расширение существующих объектов.

2. Повышение качества активов и услуг. Так как кредиторы и участники финансируют ГЧП проекты, эти проекты попадают под повышенное внимание сторон, внешних по отношению к проекту. Поскольку значительная часть капитала является рискованной, эти внешние стороны обычно берут на себя гораздо больше должной осмотрительности к гарантиям качества, чем при стандартных государственных закупках, при которых государственная структура готовит свои проекты и взаимодействует с рынком.

3. Совершенствование управления государственным сектором. ГЧП заставляет государство вести себя новыми способами, которые требуют новых подходов и навыков и могут помочь в проведении экономических реформ и реформы делового климата. Например, ГЧП может служить инструментом повышения конкуренции, реформирования системы закупок и предоставления государственных услуг. ГЧП—это больше, чем разовая финансовая операция с частным сектором. ГЧП должно основываться на долгосрочной политической платформе и предсказуемой нормативно-правовой среде;

4. Общее совершенствование системы закупок в государственном секторе. Путем формирования и развития инфраструктуры с использованием инструментов ГЧП, государственный сектор совершенствует процессы закупок и укрепляет свой потенциал. Путем успешного структурирования и реализации ГЧП проектов, государство может улучшить процесс стратегического планирования и управления проектами, переговорный потенциал, прививать финансовую дисциплину и развивать способность администрирования долгосрочных комплексных контрактов.

Частный сектор часто обеспечивает большую эффективность, чем государственный сектор в управлении инфраструктурными проектами и предоставлении инфраструктурных услуг.

Участие частного сектора обладает потенциалом для повышения операционной эффективности за счет инвестиций в новые технологии, инновационных решений и поощрения более прозрачных организационных структур. Это часто приводит к улучшению управления и повышению прозрачности, конкуренции, и отчетности, и таким образом повышает эффективность финансовых вложений. ГЧП может принести значительные выгоды регионам в предоставлении общественных услуг и создании инфраструктурных активов.

Обычно инфраструктурные проекты выставляются на торги открытым и прозрачным способом, при котором участникам торгов предоставляется достаточная информация об оценке заявок и заключения контрактов [1].

В отличие от традиционных проектов, ГЧП, привлекая ограниченное бюджетное финансирование, требует, чтобы частные компании боролись не только за право предоставления государственного акти-

ва, но и за предоставление авансового финансирования в рамках долгосрочного контрактного соглашения на проектирование, строительство, эксплуатацию инфраструктуры. Поэтому участникам ГЧП необходимо установить, как и на каком основании будет заключен контракт.

Регионы сталкиваются с огромным дефицитом инвестиций, поэтому необходимы меры для удовлетворения потребности в финансировании инфраструктурных проектов. Регионы имеют три основных варианта финансирования развития инфраструктуры:

- обзор традиционных источников средств и изучение возможности получения от них дополнительного финансирования;
- изучение механизмов увеличения объема ресурсов из внебюджетных источников;
- проработка вопроса о повышении роли ГЧП в качестве одного из путей развития инфраструктуры, выявление и устранение препятствий для развития ГЧП.

Однако, не все инфраструктурные проекты могут быть реализованы в регио-

нах по тем или иным причинам: отсутствие проработанности проекта, завышенная стоимость, нецелесообразность проекта, несоответствие законодательству и т.д.

Следовательно, характеристики проектов социальной инфраструктуры для реализации в форме ГЧП должны соответствовать требованиям, для чего необходимо провести отбор предлагаемых к реализации проектов.

Перед региональными властями остро стоят вопросы привлечения финансирования для модернизации и развития социальной инфраструктуры и отбора инфраструктурных проектов для реализации с помощью механизма ГЧП.

Для решения указанных проблем разработан алгоритм отбора инфраструктурных проектов на основе фильтра ГЧП, учитывающий такие факторы, как целесообразность, приоритетность, коммерческая окупаемость, соответствие законодательству, возможность формализации решения.

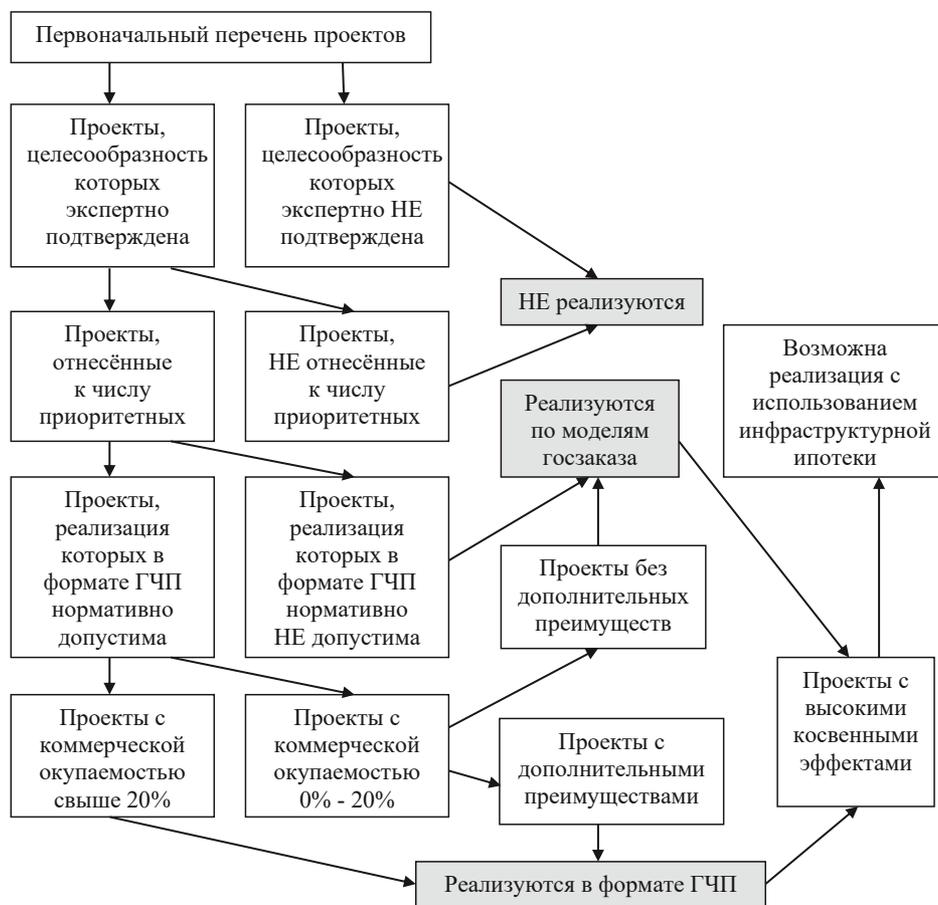


Рисунок 2 — Алгоритм отбора инфраструктурных проектов на основе фильтра ГЧП

На рисунке 2 представлен алгоритм отбора инфраструктурных проектов на основе фильтра ГЧП.

При отборе проектов для реализации публичный региональный партнёр должен учитывать такие критерии, как: реализм проекта, степень соответствия целям развития региона, проект должен быть продуманным, просчитанным на всех стадиях жизненного цикла, проект должен отражать все релевантные факторы, проект должен легко адаптироваться к изменениям, должны учитываться стоимость и сроки реализации проектов, соответствие законодательству и преимущества для регионов.

Разработанный алгоритм основан на ряде допущений:

- 1) проекты однородны;
- 2) проекты находятся на одной стадии жизненного цикла;
- 3) мониторинг проектов проводится на стадии формирования первоначального перечня проектов (портфеля проектов).

Предлагаемый алгоритм отбора инфраструктурных проектов имеет ряд

преимуществ, обеспечивающих эффективное формирование инвестиционного портфеля региона:

- 1) соответствие проектов стратегическим целям развития регионов;
- 2) комплексно определены критерии, обеспечивающие всестороннюю и детализированную оценку инфраструктурных проектов;
- 3) применение общепринятых количественных и качественных критериев оценки проектов;
- 4) отобранные проекты могут быть практически реализованы.

Использование графического подхода позволяет наглядно отображать все этапы и критерии процедуры отбора потенциальных проектов.

Таким образом, применение данного алгоритма может позволить повысить эффективность формирования и реализации проектов ГЧП в социальной инфраструктуре, поможет создать условия для сбалансированного развития регионов и муниципальных образований.

Литература:

1. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N223-ФЗ.
2. Адукова А. Н., Коленченко И. А., Колесняк А. А., Миронова Н. Н., Огаркова Н. Н. Реформа местного самоуправления: экономическая модель // Экономика и предпринимательство. 2015. № 10–2 (63). С. 700–706.
3. Зотов В. Б., Базиян К. Н. Проблемы развития государственно-частного партнерства в Российской Федерации // Экономика, статистика и информатика. Вестник УМО. 2015. № 6. С. 25–27.
4. Зотов В. Б. Развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации в системе формирования новых социально-экономических отношений // В сборнике: Социально-экономическое развитие предпринимательства и его роль в экономике России. Материалы международной научно-практической конференции. Московская академия предпринимательства при Правительстве Москвы. 2016. С. 12–15.
5. Ибяттов Ф. М. Значение государственно-частного партнерства в региональной экономике // В сборнике: Интеграция науки и практики в современных условиях. Материалы Международной (заочной) научно-практической конференции. Нефтекамск, 2019. С. 39–42.
6. Ибяттов Ф. М. Формы реализации проектов государственно-частного партнерства в социальной сфере регионов // В сборнике: Актуальные вопросы экономических наук и современного менеджмента. Сборник статей по материалам XXVI международной научно-практической конференции. Новосибирск, 2019. С. 9–13.
7. Логачев Е. Н., Милькина И. В. Организационно-экономические и правовые основы взаимодействия бизнеса и государства // Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 85–91.
8. Милькина И. В. Развитие социального партнерства в решении вопросов местного значения // В сборнике: Отечественные традиции государственного управления и современность. Материалы научно-общественного Новгородского форума. Государственный университет управления. 2017. С. 19–23.
9. Миронова Н. Н., Миронов С. В. Классификация затрат в системе управления предприятия // Вестник национального института бизнеса. 2018. № 34. С. 168–173.
10. Мониторинг развития секторов экономики // Минэкономразвития URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz> (дата обращения: 15.11.2019).
11. Пояснения Минфина РФ «Бюджет для граждан» к федеральному закону «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Министерство финансов РФ URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/12/main/BDG_2019_all.pdf (дата обращения: 15.11.2019).

Literature:

1. Federal law «On the procurement of goods, works, services by certain types of legal entities» dated July 18, 2011 N223-ФЗ.
2. Adukova A. N., Kolenchenko I. A., Kolesnyak A. A., Mironova N. N., Ogarkova N. N. Reform of local government: economic model // Economics and Entrepreneurship. 2015. No. 10–2 (63). S. 700–706.
3. Zotov V.B., Baziyani K. N. Problems of development of public-private partnerships in the Russian Federation // Economics, statistics and informatics. Bulletin of UMO. 2015. No. 6. P. 25–27.
4. Zotov V.B. The development of public-private partnership in the Russian Federation in the system of formation of new socio-economic relations // In the collection: Socio-economic development of entrepreneurship and its role in the Russian economy. Materials of the international scientific-practical conference. Moscow Academy of Entrepreneurship under the Government of Moscow. 2016. S. 12–15.
5. Ibyatov F.M. The value of public-private partnership in the regional economy // In the collection: Integration of science and practice in modern conditions. Materials of the International (correspondence) scientific-practical conference. Neftekamsk, 2019. S. 39–42.
6. Ibyatov F.M. Forms of implementing public-private partnership projects in the social sphere of regions // In the collection: Actual issues of economic sciences and modern management. Collection of articles on the materials of the XXVI international scientific-practical conference. Novosibirsk, 2019. S. 9–13.
7. Logachev E. N., Milkina I. V. Organizational, economic and legal basis for the interaction of business and the state // Municipal Academy. 2017. No. 1. S. 85–91.
8. Milkina I.V. The development of social partnership in addressing issues of local importance // In the collection: Domestic traditions of public administration and modernity. Materials of the scientific and public Novgorod forum. State University of Management. 2017. S. 19–23.
9. Mironova N. N., Mironov S. V. Cost classification in the enterprise management system // Bulletin of the National Institute of Business. 2018. No. 34. P. 168–173.
10. Monitoring the development of economic sectors // Ministry of Economic Development URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/macro/prognoz> (accessed: 11/15/2019).
11. Explanations of the Ministry of Finance of the Russian Federation “Budget for Citizens” to the federal law “On the federal budget for 2019 and for the planning period 2020 and 2021” // Ministry of Finance of the Russian Federation URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2018/12/main/BDG_2019_all.pdf (accessed: 11/15/2019).

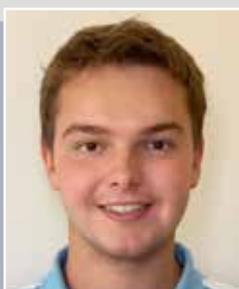
Процесс налогового и бюджетного администрирования: теория и практика применения

Process of tax and budget administration: theory and practice of application



Липатова Инна Владимировна, кандидат экономических наук, доцент департамента налоговой политики и таможенно-тарифного регулирования Финансового университета при Правительстве РФ, Москва

Lipatova Inna Vladimirovna, PhD, Associate Professor, Department of Tax Policy and Customs Tariff Regulation of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow
E-mail: Lipinna1@yandex.ru



Льмарь Алексей Игоревич, студент бакалавриата Финансового университета при Правительстве РФ, Москва

Lymar Alexey Igorevich, student of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow
E-mail: Av692011@gmail.com



Тюкина Ульяна Евгеньевна, студент бакалавриата Финансового университета при Правительстве РФ, Москва

Tyukina Ulyana Evgenyevna, student of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow
E-mail: qostwind@gmail.com

Аннотация. В данной работе авторами изучены теоретические аспекты заявленной темы, произведен анализ эффективности существующих элементов механизмов налогового и бюджетного администрирования. На основе полученных сведений сделаны выводы о необходимости внедрения бюджетного мониторинга в практическую деятельность соответствующих органов на постоянной основе. Также определено текущее положение дел в рассматриваемой области, в связи с чем на основе изученного опыта налогового мониторинга предложены основные методы совершенствования системы бюджетного мониторинга как формы бюджетного администрирования.

Ключевые слова: налоговое администрирование, налоговый мониторинг, Федеральная налоговая служба Российской Федерации, бюджетный мониторинг, Федеральное казначейство Российской Федерации.

Abstract. In this paper, the authors studied the theoretical aspects of the stated theme, analyzed the effectiveness of the existing elements of the mechanisms of tax and budget administration. Based on the information received, conclusions were drawn on the need to implement budget monitoring in the practical activities of relevant bodies on an ongoing basis. The current state of affairs in this area has also been determined, and therefore, based on the studied experience of tax monitoring, the main methods for improving the budget monitoring system have been proposed as a form of budget administration.

Key words: tax administration, tax monitoring, Federal Tax Service of the Russian Federation, budget monitoring, Federal Treasury of the Russian Federation

Понятие и роль налогового администрирования

Термин «налоговое администрирование» вошел в современную теорию и практику налогообложения относительно недавно—в конце 90-х годов прошлого века. Причем первоначально он использовался в большей степени в качестве синонима термина «налоговый контроль», и лишь спустя некоторое время наполнился собственным, более емким содержанием [14, с. 21].

В целом, налоговое администрирование представляет собой деятельность налоговых органов в пределах их полномочий по осуществлению контроля за соблюдением налогового законодательства РФ хозяйствующими субъектами (юридическими и физическими лицами).

Меры, которые принимаются налоговыми органами в рамках осуществления налогового администрирования, позволяют устойчиво пополнять бюджеты всех уровней платежами налогового характера, способствуют повышению дисциплины налогоплательщиков и предотвращению уклонений от уплаты налогов. Вместе с этим, наиболее важным аспектом является ориентированность налогового администрирования на стимулирование предпринимательской активности и расширение базы налогообложения.

К отличительным признакам налогового администрирования РФ можно отнести высокую степень формальности условий институализации. Данный факт находит свое отражение в следующем:

принудительном исполнении обязанностей налогоплательщиками в силу объективно существующего неравенства возможностей участников рассматриваемых отношений;

фиксации системы правового регулирования на основе кодифицированного налогового законодательства;

осуществлении непрерывного фискального контроля над налогоплательщиками;

применении отдельных элементов зарубежного опыта [8, с. 3].

Анализ опыта развития налоговой системы РФ позволяет прийти к выводу о существовании двух взаимно конкурирующих тенденций. С одной стороны, осуществляется совершенствование налогового законодательства, снижение и перераспределение налоговой нагрузки. С другой

стороны, происходит ограничение реальных прав и законных интересов субъектов хозяйствования в связи с широким распространением стереотипов поведения, а также наличием определенных неформальных отношений [8, с. 4].

В целом, в качестве главной цели налогового администрирования выступает достижение наиболее эффективного и сбалансированного функционирования налогового механизма, а также системы налоговых органов [5, с. 24].

В соответствии с этим система налогового администрирования должна способствовать выполнению следующих важных задач:

- эффективному контролю за исполнением соответствующего законодательства;
- разработке новых, более совершенных технологий и методик уплаты налогов и сборов;
- информированию и разъяснению основных нюансов процесса налогообложения;
- обеспечению обязательного выявления налоговых нарушений, применения санкций, а также взыскания полных сумм причитающихся к уплате налогов;
- уменьшению объемов затрат на исполнение налогового законодательства для всех субъектов рассматриваемых правоотношений;
- постоянному совершенствованию системы налогового администрирования, решению возникающих проблем [13, с. 177].

Механизм налогового администрирования и его основные элементы

Исполнение рассмотренных выше цели и задач напрямую обеспечивает механизм налогового администрирования. Он, в свою очередь, представляет собой некоторую систему правовых средств, благодаря которым осуществляется правовое воздействие на деятельность как хозяйствующих субъектов по исполнению ими своих налоговых обязанностей, так и уполномоченных законодательством субъектов по обеспечению поступления налогов в бюджетную систему РФ. Данное понятие позволяет представить юридические средства правового воздействия на налоговые процессы в виде четко-выстроенной системы [12, с. 222].

К основным составляющим механизма

налогового администрирования относят нормативно-правовые и правоприменительные акты, акты официального толкования, акты реализации права и так далее. Каждая из этих частей реализует свои регулятивные функции, осуществляет воздействие на общественные отношения особым способом [12, с. 223].

При этом к основным элементам механизма налогового администрирования относят:

- формирование налоговой политики, а также ее разработка на перспективу;
- сбор и анализ необходимой информации;
- мониторинг ситуации в области налогов и сборов;
- налоговое планирование и налоговое прогнозирование;
- налоговое регулирование;
- предоставление государственных услуг в сфере налогов и сборов;
- налоговый контроль;
- пресечение и выявление налоговых правонарушений;
- привлечение к ответственности хозяйствующих субъектов за правонарушения в налоговой сфере [9, с. 29].

В рамках контрольной работы, осуществляемой налоговыми органами, выделяют камеральные и выездные проверки.

Под камеральной налоговой проверкой понимают проверку соблюдения соответствующего налогового законодательства на основе налоговой декларации и документов, непосредственно предоставленных налогоплательщиков в налоговую инспекцию, а также документов, имеющихся в распоряжении у налогового органа [17].

Порядок и сроки проведения данной проверки определены НК РФ (ст. 88). Согласно ему камеральная проверка начинается после предоставления налогоплательщиком налоговой декларации или

расчета в налоговый орган. Не менее важным аспектом является то, что уведомление о начале такой проверки налогоплательщику не направляется.

По результатам камеральной проверки в случае выявления нарушений составляется соответствующий акт, а затем, после окончания срока предоставления возражений, принимается решение о привлечении или отказе в привлечении к ответственности за выявленное налоговое правонарушение [1].

В ходе совершенствования подходов к организации контрольной деятельности налоговых органов ФНС была разработана и принята Концепция планирования выездных налоговых проверок. Согласно рассматриваемой Концепции, открытый процесс осуществления выездных проверок базируется на отборе налогоплательщиков на основе общедоступных критериев риска совершения правонарушения в налоговой сфере. Причем обозначенный процесс носит открытый характер, в связи с чем налогоплательщик, отвечающий таким критериям, скорее всего будет включен в план таких проверок.

Данные изменения, прежде всего, направлены на усиление аналитической составляющей контрольной работы налоговых органов, перед которыми стоит цель мотивации налогоплательщиков к самостоятельному и добровольному уточнению своих обязательств в налоговой сфере [17].

Анализ контрольно-проверочной деятельности налоговых органов

Для оценки интенсивности и эффективности использования рассматриваемых инструментов обратимся к статистической информации.

В целом, контрольно-проверочная деятельность налоговых органов в 2017–2018 гг. характеризуется отрицательной динамикой ее показателей (табл. 1).

Таблица 1 — Результаты контрольно-проверочной деятельности налоговых органов по РФ за 2017–18 гг.

Показатель	Данные по РФ		Изменение по РФ	
	2017	2018	2018 к 2017	
			Δ абс.	Т пр.,%
Количество проведенных выездных налоговых проверок организаций, ед.	17 564	12 538	- 5 026	- 28,62
В том числе выявивших нарушения, ед.	17 338	12 267	- 5 071	- 29,25
Сумма доначислений, тыс. руб.	302 707 768	299 883 127	- 2 824 641	- 0,93

Источник: Составлено и рассчитано авторами по данным [17]

В рассматриваемый период происходит сокращение проведенных выездных налоговых проверок в абсолютном и относительном показателях на 5026 единиц и на 28,62% соответственно.

При этом доля проверок, в ходе которых были выявлены нарушения также сократилась. Если в 2017 году их количество в общей массе составляло 98,71%, то в 2018 данный показатель приблизился лишь к отметке в 97,84%.

Аналогичная ситуация наблюдается и в динамике суммы доначислений. Данный показатель также снижается на 2824641 тыс. руб. (или 0,93%), что в большей степени связано с падением ранее рассмотренных значений.

Не менее важной и актуальной информацией в рамках данного исследования является объем доначислений по результатам камеральных и выездных проверок (табл. 2)

Таблица 2 – Динамика доначислений по результатам проведенного контроля по РФ за 2017–18 гг., тыс. руб.

Показатель	2017	2018	Изменение	
			Δ абс.	Т пр.,%
По результатам камеральных проверок	61 559 605	55 659 611	- 5 899 994	- 9,58
По результатам выездных проверок физ. лиц	1 617 153	1 369 133	- 248 020	- 15,34
По результатам выездных проверок организаций	302 707 768	299 883 127	- 2 824 641	- 0,93
Итого	365 884 526	356 911 871	- 8 972 655	- 2,45

Источник: Составлено и рассчитано авторами по данным [17]

Здесь, как было отмечено ранее, также наблюдается отрицательная динамика изменения рассматриваемых показателей. Причем относительная величина их снижения находится в диапазоне от 0,93% до 15,34%.

Что касается структуры доначислений, то наибольший удельный вес занимают доначисления по результатам выездных проверок организаций (82,73% и 84,02% в 2017 и 2018 гг. соответственно), а наименьший удельный вес — доначисления по результатам аналогичных проверок физических лиц (0,44% и 0,38% в 2017 и 2018 гг. соответственно).

Налоговый мониторинг как форма налогового администрирования

С учетом рассмотренных показателей реализации контрольно-аналитических мероприятий налоговыми органами актуальным становится вопрос перехода от традиционных методов проверок к новым формам осуществления налогового контроля, а значит и к новым инструментам администрирования соответственно.

В настоящее время такой новой формой проведения налогового администрирования выступает налоговый мониторинг. Его особенность заключается в переходе на онлайн-взаимодействие, базирующееся на удаленном доступе к информационным системам плательщика налога, а также его бухгалтерской и налоговой отчетности. Рассматриваемый способ предоставления не-

обходимых данных способствует наиболее оперативному согласованию позиций по налогообложению планируемых или уже совершенных операций с налоговым органом [17].

Рассматриваемый механизм способствует повышению эффективности деятельности налогового органа в связи с тем, что значительно снижается объем необходимых к получению и передаче документов, а все имеющиеся ресурсы сосредотачиваются на проверке операций, содержащих риск-элементы. Данная форма администрирования в налоговой сфере обеспечивает превентивное обнаружение рисков, а также оперативное урегулирование спорных моментов, возникающих в ходе налоговых операций или сделок [1].

Налоговый мониторинг имеет и ряд других «плюсов». Например, для бизнес-структур выгода состоит в возможности прогноза налоговых последствий осуществляемой ими деятельности, а также в значительном снижении налоговых рисков в части запланированных трансакций. При этом данным субъектам также предоставляется возможность использовать законные методы оптимизации налогового процесса и, конечно, облегчения бремени налогового контроля [7].

Для представителей властных структур в лице налоговых органов положительным аспектом выступает повышение информированности о финансово-экономи-

ческой состоянии их налогоплательщиков, а также о путях эффективного перераспределения их собственных ресурсов, используемых в процессе осуществления налогового администрирования [4, с. 84].

Как известно, к 2019 году к системе налогового мониторинга присоединилось порядка 44 наиболее крупных российских компаний: «Газпром», «Аэрофлот», ЛУКОЙЛ, РЖД,

ВТБ и другие. При этом за период с 2015 по 2019 год наблюдается устойчивая тенденция их перехода к рассматриваемой системе (рис. 1). Также, согласно составленному прогнозу, можно предположить, что уже к 2021 году все крупнейшие налогоплательщики нефтегазовой отрасли произведут переход к данной системе.

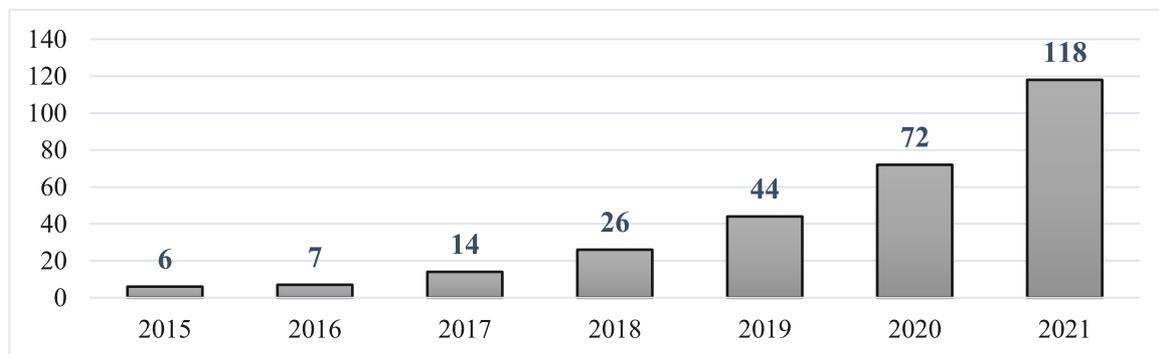


Рис. 1 — Количество участников системы налогового мониторинга за 2015–2021¹ гг.
Источник: Составлено и рассчитано авторами по данным [17]

В целом, сумма уточненных обязательств в рамках осуществляемого мониторинга увеличилась в 13 раз — ее размер составил 177 млн. рублей. В том числе, сумма уточненных налоговых обязательств по мотивированным мнениям выросла в 9 раз — на 68 млн. рублей. При этом сумма налога по урегулированным налоговым позициям достигла 23 млрд. рублей [17].

Статистика налоговых поступлений от компаний, осуществляющих свою деятельность в рамках налогового мониторинга, представлена на рисунке 2. Темп их прироста 28,1%.

Предоставленные статистические данные позволяют делать вывод о высокой эффективности функционирования системы налогового мониторинга на современном этапе.

Основные направления совершенствования системы налогового администрирования

Тем не менее, система налогового администрирования РФ требует постоянного совершенствования. В связи с этим в сложившихся условиях разрабатывается ши-

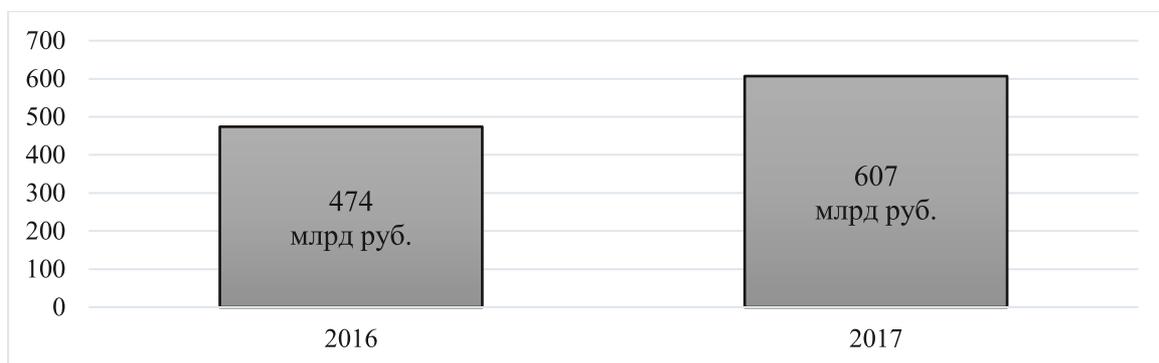


Рис. 2 — Поступления от компаний, работающих в рамках налогового мониторинга, за 2016–17 гг.
Источник: Составлено авторами по данным [17]

¹ Прогноз, составленный авторами на основе среднего темпа роста за 2015–2019 гг.

рокий перечень рекомендаций и предложений по повышению эффективности ее функционирования.

В качестве основных направлений модернизации налогового администрирования на современной этапе выделяют:

- осуществление мероприятий, направленных на расширение прав налогоплательщиков;
- сокращение перечня дублирующих функций налоговых органов посредством повышения их централизации;
- значительное упрощение процедур осуществления налогового администрирования;
- достижение прозрачности работы налоговых органов;
- повышение экономической гибкости и эффективности исследуемой системы [11, с. 160].

Не менее актуальным и перспективным является направление, связанное с разработкой и внедрением информационных технологий в деятельность налоговых органов. Именно развитие рассматриваемых технологий обработки и анализа большого объема неструктурированной информации позволит повысить эффективность налогового администрирования. Также данное преобразование будет способствовать повышению качества обслуживания и обеспечит централизацию работы всех налоговых органов [6].

В промышленную эксплуатацию уже внедрены 1 и 2 функциональные блоки.

Функциональный блок № 1 был запущен в декабре 2014 года, в связи с чем заработали сразу 3 публичных и наиболее востребованных государственных реестра—Единый государственный реестр юридических лиц (ЕГРЮЛ), Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП) и Единый государственный реестр недвижимости (ЕГРН).

Функциональный блок № 2 был подключен через год, что в первую очередь способствовало выполнению массового расчета имущественных налогов по всей территории РФ. В результате было сформировано порядка 70 млн. сводных налоговых уведомлений.

В перспективе к 2021 году планируется завершение создания автоматизированной информационной системы («Налог—3»), которая, в первую очередь, будет выступать в роли системы нового поколения автома-

тизации налогового администрирования [10, с. 59–60].

Контрольная деятельность Федерального казначейства и анализ ее эффективности

Федеральная налоговая служба является одним из главных администраторов доходов федерального бюджета. В связи с чем в системе приоритетов бюджетно-налоговой политики все большее значение придается эффективности администрирования бюджетных доходов. Значение налогового администрирования в рассматриваемой системе в основном определено структурой его субъектов, а также принципами их взаимодействия [5, с. 23–24].

Федеральное казначейство Российской Федерации, в свою очередь, занимается обеспечением кассового обслуживания всей бюджетной системы страны и доступа всех участников бюджетного процесса к банковской системе, а также располагает полной детальной информацией о процессах, происходящих в сфере общественных финансов. Общегосударственные задачи, решаемые Казначейством, возлагают на него высокую ответственность и диктуют необходимость его совершенствования посредством приема вызовов прогресса, а, значит, и использования современных технологий и так далее.

В настоящее время Федеральное казначейство реализует ряд контрольных мероприятий в финансово-бюджетной сфере. В соответствии с Постановлением Правительства от 28 ноября 2013 № 1092 контрольная деятельность может быть как планового, так и внепланового характера. Основные формы ее проведения—плановые и внеплановые проверки, однако допускается также осуществление в рамках полномочий плановых и внеплановых ревизий и обследований. Проверки, в свою очередь, подразделяются на камеральные, выездные и встречные [3].

В целом, механизмы осуществления вышеперечисленных проверок, осуществляемых Федеральным казначейством и Федеральной налоговой службой, схожи. Камеральная проверка проводится по месту нахождения ФК или его соответствующего территориального органа на основе предоставленных документов бюджетной (бухгалтерской) отчетности и так далее. По результатам такой проверки может прини-

маться одно из трех решений: о применении бюджетных мер принуждения в связи с обнаружением правонарушений, об отсутствии оснований для применения данных мер, о необходимости проведения внеплановой выездной проверки (то есть ревизии).

Выездные проверки, соответственно, проводятся по месту нахождения объекта контроля. По результатам таких проверок, в случае обнаружения правонарушений, к проверяемым объектам принимаются

меры различного характера. Например, как изъятие необходимых документов и материалов, так и непосредственное опечатывание кассовых и служебных помещений, складов, архивов и так далее [2].

Для оценки эффективности рассматриваемых мероприятий обратимся к статистической информации, предоставленной Министерством финансов в Итоговом докладе о результатах деятельности ФК РФ (табл. 3).

Таблица 3 — Основные показатели деятельности ФК РФ по контролю в финансово-бюджетной сфере за 2017–18 гг.

Показатель	2017	2018	Изменение	
			Δ абс.	Т пр.,%
Количество проведенных проверок, ревизий, обследований, в ед.	8 250	7 041	- 1 209	- 14,65
Количество проведенных выездных проверок и / или ревизий, в ед.	6 639	5 505	- 1 134	- 17,08
Количество проведенных камеральных проверок, в ед.	621	998	+ 337	+ 60,71

Источник: Составлено и рассчитано авторами по данным [15]

Таким образом, за период 2017–2018 гг. наблюдается динамика снижения как количества проведенных проверок, ревизий и обследований в целом, так и количества выездных проверок и / или ревизий. Причем количество первых сократилось на 1 209 единиц (в относительном выражении на 14,65%), а количество вторых — на 1 134 единицы (в относительном выражении 17,08%).

Вместе с этим, наблюдается рост объемов произведенных камеральных проверок: на 337 единиц в абсолютном или на

60,71% в относительном выражениях. Однако их доля в общем количестве рассмотренных мероприятий невелика: около 4% в 2017 и 7,4% в 2018 году.

Не менее значимым показателем в рамках исследуемой темы является сумма средств, возмещенных в бюджет по результатам осуществления контрольных мероприятий, как по уведомлениям, предписаниям и представлениям, так и в добровольном порядке (рис. 3).

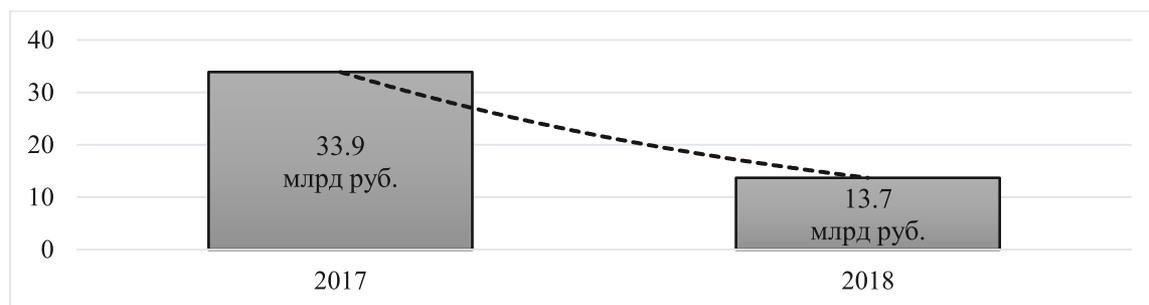


Рис. 3 — Сумма средств, возмещенных в бюджет за 2017–18 гг.

Источник: Составлено авторами по данным [15]

За рассматриваемый период произошло стремительное сокращение величины возмещенных средств: по сравнению с предыдущим периодом в 2018 году данный показатель снизился на 20,2 млрд. рублей, таким образом, отрицательный темп прироста составил 59,59%.

Бюджетный мониторинг как форма бюджетного администрирования

Принимая во внимание приведенные и проанализированные показатели контрольной деятельности ФК, можно сделать вывод о целесообразности и необходимости внедрения в процессы администриро-

вания бюджетных средств на постоянной основе такого механизма, как бюджетный мониторинг.

Еще одним фактором, выступающим в поддержку такого решения, является положительный опыт Федеральной налоговой службы, активно использующей мониторинг как один из инструментов налогового администрирования уже более 5 лет.

Как известно, со второй половины 2017 года Федеральное казначейство выступило в качестве одного из участников масштабного проекта по организации системы бюджетного мониторинга. Первоначально данный проект был создан с целью обеспечения контроля за произведенными расчетами на всех уровнях взаимодействия соответствующих подразделений.

В целом, на современном этапе под бюджетным мониторингом понимается сбор и анализ информации о предмете и деятельности его субъекта на регулярной и системной основе. Предполагается непрерывный сбор и анализ данных функционирующих информационных систем (например, ГИИС «Электронный бюджет») в целях получения необходимой информации об операциях и действиях субъектов для дальнейшего недопущения нарушений бюджетного законодательства РФ [16].

По результатам деятельности Федерального казначейства в рамках рассматриваемого вопроса за 2018 год уже сейчас можно сделать определенные выводы об эффективности и результативности внедрения и реализации проектов бюджетного мониторинга (табл. 4).

Таблица 4 — Эффективность использования бюджетных ассигнований на реализацию проектов бюджетного мониторинга за 2018 год

Показатель	Плановый уровень	Фактический уровень	Относительная величина выполнения плана
Объем бюджетных ассигнований, млн. руб.	8 256,41	3 059,71	37,06%
В т.ч. средств федерального бюджета, млн. руб.	7 330,29	2 784,27	37,98%

Источник: Составлено и рассчитано авторами по данным [15]

Получается, что фактический объем средств, используемый для реализации проектов бюджетного мониторинга более, чем в два раза ниже планового уровня предоставляемых на это средств. Относительная величина выполнения плана при этом составляет лишь 37,06% (или 37,98% в структурном разрезе по отношению к средствам федерального бюджета), что свидетельствует о низкой эффективности проводимых мероприятий.

Количество участников проектов бюджетного мониторинга за анализируемый период составило 445 юридических лиц, крестьянских хозяйств, а также индивидуальных предпринимателей. Причем из 445 сформированных дел 274 был присвоен высокий уровень риска. Также в рамках осуществляемой деятельности было выявлено порядка 170 признаков нарушений, которые в дальнейшем могут привести к возникновению отрицательных последствий при реализации исследуемых проектов.

Тем не менее, по результатам осуществления бюджетного мониторинга в результате применения необходимых мер реагиро-

вания было сохранено порядка 603,04 тысяч рублей и возвращено около 67,38 млн. рублей бюджетных средств.

Пути совершенствования системы бюджетного мониторинга как элемента системы бюджетного администрирования

Основываясь на ранее изученных данных, можно сделать выводы о том, что реализация проекта по организации бюджетного мониторинга Федеральным казначейством на современном этапе имеет определенные положительные результаты. Однако в ходе проводимых мероприятий все еще возникает ряд трудностей, замедляющий использование данного механизма администрирования бюджетных средств в более широких масштабах. Также на современном этапе наблюдается низкая эффективность использования средств, направленных на реализацию проектов бюджетного мониторинга.

По результатам проведенного исследования, с опорой на опыт и практику Федеральной налоговой службы, можно сформулировать

следующие рекомендации по совершенствованию системы бюджетного мониторинга для достижения поставленных целей.

1. Во-первых, на начальных этапах необходимо полностью обеспечить нормативное правовое регулирование системы бюджетного мониторинга посредством внесения поправок в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Таким образом, необходимо законодательно закрепить такую форму администрирования бюджетных средств, как бюджетный мониторинг. При этом под бюджетным мониторингом необходимо будет понимать регулярный и систематический сбор, обобщение и анализ показателей исполнения бюджета, осуществляемый с целью выявления правонарушений, возникающих в ходе бюджетного процесса, а также причин данных правонарушений; составления прогнозов исполнения поступлений и расходов бюджета.

При этом бюджетный мониторинг будет осуществляться администраторами бюджетных программ, а также соответствующими уполномоченными органами по исполнению бюджета на основе бюджетной отчетности уполномоченных органов по исполнению бюджета и информации, предоставленной администраторами бюджетных программ, размещенной на соответствующих информационных платформах.

Также необходимо определить период, срок и порядок проведения бюджетного мониторинга. В связи с чем:

- период, в течение которого будет проводиться бюджетный мониторинг, будет составлять календарный год;
- срок проведения бюджетного мониторинга за обозначенный период будет начинаться с 1 января года указанного периода и оканчиваться 1 октября года, следующего за указанным периодом;
- при проведении бюджетного мониторинга будет исключаться возможность параллельного проведения камеральных, выездных или встречных проверок;
- по результатам проведенного бюджетного мониторинга будет составляться соответствующий акт, отражающий его результаты;

- по результатам проведенного бюджетного мониторинга будет формироваться ежегодная отчетность о достигнутых результатах с целью обеспечения прозрачности деятельности органов Федерального казначейства.

2. Во-вторых, следует повысить эффективность использования имеющихся информационных систем для целей осуществления бюджетного мониторинга. Для этого необходимо будет обеспечить полноту размещения соответствующей информации на едином портале бюджетной системы, ГИС ГМП, ГАС «Управление» и так далее.

3. В-третьих, в целях минимизации нагрузки на уже существующие информационные базы необходимо разработать и внедрить такие единые информационные системы, благодаря которым процесс осуществления бюджетного мониторинга будет наиболее эффективным. Более того, использование обозначенных систем позволит повысить централизацию деятельности Федерального казначейства, а значит будет способствовать решению проблемы дублирования функций его территориальными подразделениями (УФК).

4. В-четвертых, для обеспечения проведения бюджетного мониторинга необходимо сконцентрировать внимание и на внедрении новых инструментов и способов выявления административных правонарушений без проведения контрольных мероприятий.

5. В-пятых, для повышения эффективности использования средств, предоставленных для формирования и внедрения системы бюджетного мониторинга, необходимо обеспечить целевое использование данных ассигнований по выше представленным направлениям, а именно: для разработки и внедрения новых информационных систем, для создания новых инструментов и способов выявления правонарушений в бюджетной сфере.

Литература:

1. Налоговый кодекс Российской Федерации (НК РФ). — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (дата обращения: 07.04.2019).
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации (БК РФ). — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (дата обращения: 07.04.2019).
3. Постановление Правительства РФ от 28.11.2013 г. № 1092 «О порядке осуществления Федеральным казначейством полномочий по контролю в финансово-бюджетной сфере». — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155058/ (дата обращения: 08.04.2019).
4. Демин А. В. Концепт налогового мониторинга в новой модели налогового администрирования России // Вестник Сибирского юридического института МВД России. — 2017. — № 1 (26). — С. 77–85.
5. Золотарева Г. М., Смагина М. Н. Вопросы организации взаимодействия налогового администрирования и бюджетной политики. — 2015. — № 4 (6). — С. 23–30.
6. Зотов В. Б. Современные информационные технологии как средство повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления // Муниципальная Академия. — 2017. — № 4. С. 8–20.
7. Зотов В. Б., Бронников И. А., Блинова Н. В. Управление рисками на основе информационно-коммуникационных технологий // Муниципальная Академия. — 2016. — № 1. — С. 34–42.
8. Коростелкина И. А. Исследование механизмов реализации налогового администрирования в современной системе налогообложения // Финансы и кредит. — 2014. — № 38. — С. 2–14.
9. Манакова Е. В. Налоговое планирование и некоторые аспекты налоговой учетной политики // Дискуссия. — 2018. — № 91. — С. 27–36.
10. Миянтей А. С., Батракова Т. Ю. Применение новых информационных технологий при администрировании налоговой системы Российской Федерации // Известия Великолукской государственной сельскохозяйственной академии. — 2018. — № 1. — С. 53–60.
11. Мустафина А. И. Развитие эффективного налогового администрирования в Российской Федерации // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. — 2019. — № 1–2. — С. 158–161.
12. Сайдулаев Д. Д. Механизм налогового администрирования // Современные тенденции в экономике и управлении: новый взгляд. — 2016. — № 45. — С. 222–226.
13. Федоровская М. А. Налоговое администрирование как форма управления // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. — 2011. — № 2. — С. 176–178.
14. Числов А. И., Передернин А. В. Налоговое администрирование // Закон и право. — 2018. — № 9. — С. 20–22.
15. Официальный сайт Министерства финансов [Электронный ресурс] // URL: <http://www.minfin.ru/> (дата обращения: 09.04.2019).
16. Официальный сайт Федерального казначейства [Электронный ресурс] // URL: <http://www.roskazna.ru/> (дата обращения: 08.04.2019).
17. Официальный сайт Федеральной налоговой службы [Электронный ресурс] // URL: <https://www.nalog.ru/> (дата обращения: 07.04.2019).

Literature:

1. The tax code of the Russian Federation (Tax Code). — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19671/ (accessed: 04/07/2019).
2. The budget code of the Russian Federation (BC RF). — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19702/ (accessed: 04/07/2019).
3. Decree of the Government of the Russian Federation of November 28, 2013 No. 1092 «On the procedure for the Federal Treasury to exercise control powers in the financial and budgetary sphere.» — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_155058/ (accessed: 04/08/2019).
4. Demin A. V. The concept of tax monitoring in the new model of tax administration in Russia // Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. — 2017. — No. 1 (26). — P. 77–85.
5. Zolotareva G. M., Smagina M. N. Issues of organizing the interaction of tax administration and budget policy. — 2015. — No. 4 (6). — P. 23–30.
6. Zotov V. B. Modern information technologies as a means of increasing the efficiency of local self-government bodies // Municipal Academy. — 2017. — No. 4. P. 8–20.
7. Zotov V. B., Bronnikov I. A., Blinova N. V. Risk management based on information and communication technologies // Municipal Academy. — 2016. — No. 1. — P. 34–42.
8. Korostelkina I. A. The study of the mechanisms of implementation of tax administration in the modern system of taxation // Finance and credit. — 2014. — No. 38. — P. 2–14.
9. Manakova E. V. Tax planning and some aspects of tax accounting policy // Discussion. — 2018. — No. 91. — P. 27–36.
10. Milyantey A. S., Batrakova T. Yu. The use of new information technologies in the administration of the tax system of the Russian Federation // Bulletin of the Velikiye Luki State Agricultural Academy. — 2018. — No. 1. — P. 53–60.
11. Mustafina A. I. The development of effective tax administration in the Russian Federation // International Journal of Humanities and Natural Sciences. — 2019. — No. 1–2. — P. 158–161.
12. Saidulaev D. D. The mechanism of tax administration // Modern trends in economics and management: a new look. — 2016. — No. 45. — P. 222–226.
13. Fedorovskaya M. A. Tax administration as a form of management // Bulletin of the Saratov State Socio-Economic University. — 2011. — No. 2. — P. 176–178.
14. Chislov A. I., Peredermin A. V. Tax administration // Law and Law. — 2018. — No. 9. — S. 20–22.
15. The official website of the Ministry of Finance [Electronic resource] // URL: <http://www.minfin.ru/> (accessed: 04/09/2019).
16. The official website of the Federal Treasury [Electronic resource] // URL: <http://www.roskazna.ru/> (accessed: 04/08/2019).
17. The official website of the Federal Tax Service [Electronic resource] // URL: <https://www.nalog.ru/> (accessed: 04/07/2019).

Проблема классификации транспортных акционерных обществ с государственным участием

The problem of classification of transport joint stock companies with state participation

Титов Андрей Андреевич, соискатель кафедры
государственного и муниципального управления
Государственного университета управления,
Москва

Titov Andrei Andreevich, Degree seeker of state and
municipal governance department of State University of
Management, Moscow
andrew.titov@yandex.ru

Александр Юрьевич Яковлев
доктор политических наук, профессор кафедры
государственного и муниципального управления
Государственного университета управления,
Москва

Alexander Yurievich Yakovlev
Doctor of Political Science, professor of state and
municipal governance department of State University of
Management, Moscow
kafedragimu@ro.ru

Аннотация. В статье проводится исследование в области классификации транспортных акционерных обществ с государственным участием.

Ключевые слова: транспортное акционерные общество, транспортное акционерные общество с государственным участием, классификация акционерных обществ, классификация транспортных акционерных обществ.

Abstract. This article presents research in the field of classification of transport joint-stock companies with state participation.

Key words: transport joint stock company, transport joint stock company with state participation, classification of joint stock companies, classification of transport joint stock companies.

На современном этапе развития российского государства и его экономики ряд отраслей испытывает немало проблем и имеет существенные затруднения в развитии. Некоторые из них находятся в крайне непрестом положении (например, тяжелое машиностроение).

Для выхода из сложившейся ситуации необходим драйвер развития (отрасль— локомотив). Таковым может стать транспортная отрасль, представляющая собой значимый и важный сектор народного хозяйства, осуществляющего логистические функции в области пассажирских и грузовых перевозок.

Сфера транспорта, вместе с рядом иных отраслей экономики [13], представляется довольно сложной с точки зрения управления [4; 7] и контроля [12; 14] как внутриорганизационными силами, так и извне [8].

В связи с развитием транспортной инфраструктуры все больше и больше размывается граница между видами транспорта и перевозимыми им грузами, что само по себе уже нуждается в новой классификации. Еще больше проблему классификации усугубляет одновременное существование на рынке транспортных услуг государственных и муниципальных [9; 10] предприятий, хозяйственных обществ с государственным участием [11; 15] и различных частных компаний. Среди такого многообразия в сфере транспорта отдельно необходимо выделить акционерные общества с государственным участием, оказывающие услуги в транспортной отрасли.

Существующая в соответствии с нормами российского законодательства классификация акционерных обществ по признаку публичности является недостаточной в виду специфики транспортной отрасли.

Другим фактором, обуславливающим необходимость классификации и выявления их роли и места в современной экономике транспортного сектора России, является проблема определения вектора дальнейшего развития организации в транспортной отрасли в целом.

Для выработки классификации транспортных акционерных обществ с государственным участием необходимо определить категорию «транспортное акционерное общество с государственным участием».

В виду отсутствия нормативного закрепления данного понятия, определим его, взяв

в качестве базы определение акционерного общества (ст. 2 [3] и ст. 214 [2]), понятие государственной собственности без отраслевой специфики транспортного сектора: акционерное общество с государственным участием—коммерческая организация, уставный капитал которой разделен на определенное число акций, находящихся в собственности Российской Федерации и (или) субъекта федерации.

Для разработки дефиниции транспортного акционерного общества с государственным участием попытаемся очертить область, относящуюся к транспорту.

В Большом экономическом словаре А.Б. Борисова транспорт определяется как «отрасль экономики хозяйства, осуществляющая перевозку грузов и пассажиров» [6, с. 766]. В свою очередь, Большой энциклопедический словарь под ред. А.М. Прохорова понимает под исследуемой нами категорией «отрасль материального производства, осуществляющая перевозки людей и грузов» [5, с. 1351].

Наиболее полно интересующая нас категория раскрывается в модельном законе о транспортной деятельности. В нем дана дефиниция транспортного предприятия, под которым понимается «юридическое лицо, занятое хозяйственно-коммерческой деятельностью по перевозке грузов, пассажиров, багажа и почты, погрузке-разгрузке, хранению, портовому обслуживанию, техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств, созданное и действующее в соответствии с национальным законодательством» (ст. 3 [1]).

Исходя из данного определения, организация, работающая в транспортной отрасли, осуществляет все вышеуказанные виды деятельности. Это позволяет заключить, что к транспортному акционерному обществу с государственным участием (транспортному АОсГУ) может быть отнесена коммерческая организация, уставный капитал которой разделен на определенное число акций, находящихся в собственности Российской Федерации и (или) субъекта Российской Федерации и осуществляющее деятельность по перевозке грузов, пассажиров, багажа и почты, погрузке-разгрузке, хранению, портовому обслуживанию, техническому обслуживанию и ремонту транспортных средств.

Определив категорию «транспортное акционерное общество с государственным

ным участием» перейдем непосредственно к ее классификации.

В качестве подхода к классификации транспортного акционерного общества с государственным участием рассмотрим комплексный подход, при котором она будет содержать классификацию акционерных обществ с государственным участием, обуслов-

ленную деятельностью в транспортной сфере.

В данной связи обратимся к Большому энциклопедическому словарю под ред. А.М. Прохорова [5, с. 1351], где помимо определения транспорта приведено и его деление по нескольким параметрам.

Первая градация осуществлена в соответствии с назначением транспорта.



Рисунок 1. Классификация транспорта по назначению

Следующее деление осуществлено по видам перевозок.



Рисунок 2. Классификация транспорта по видам перевозок

Также транспорт может быть классифицирован в соответствии с его видами.

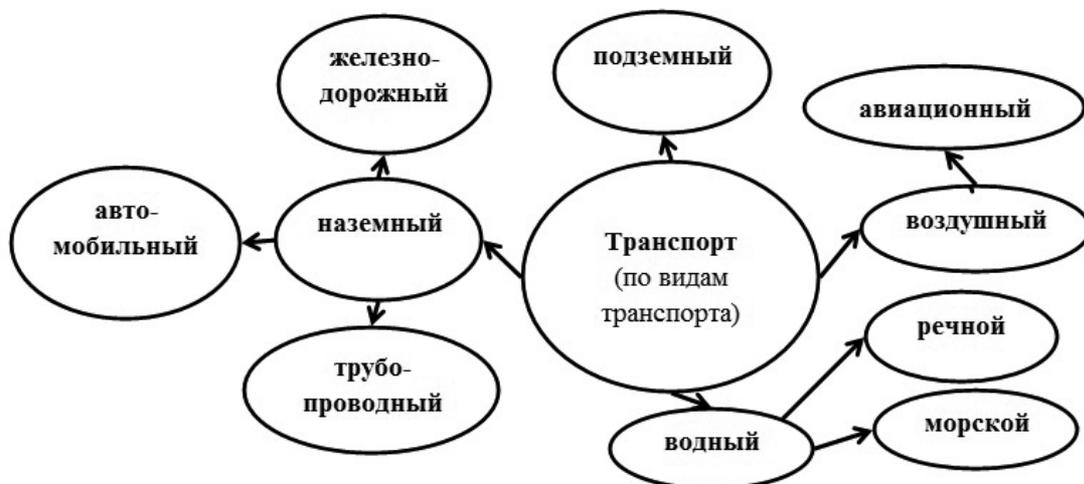


Рисунок 3. Классификация транспорта по видам транспорта

В современной транспортной отрасли невозможно рассматривать транспорт без его инфраструктуры. В упомянутом модельном законе помимо всего прочего раскрывается понятие транспортной инфраструктуры общего пользования. Она видится разработчикам нормативного правового акта как «технологического комплекса, включающего в себя автомобильные дороги, автовокзалы; внутренние водные пути и расположенные на них судоходные гидротехнические сооружения; порты, расположенные на внутренних водных путях; морские порты и аэропорты, открытые для общего пользования; железнодорожные

пути общего пользования, железнодорожные станции; устройства электроснабжения, сети связи, системы сигнализации, централизации и блокировки; информационные комплексы и системы обеспечения жизнедеятельности, управления движением и иные сервисные и обеспечивающие функционирование этого комплекса здания, строения, сооружения, устройства и оборудование» [1]. Исходя из этого, можно выделить направления транспортной деятельности. Например, общества, осуществляющие перевозку, и организации, осуществляющие обслуживающую деятельность.



Рисунок 4. Классификация транспортных АОСГУ по виду деятельности

Помимо вида деятельности АОСГУ могут быть разделены на основе транспортной специализации.



Рисунок 5. Классификация транспортных АОСГУ по транспортной специализации

В целях проведения классификации транспортных АОСГУ произведем анализ хозяйственных обществ, акции которых находятся в федеральной собственности.

Таблица 1. Список транспортных акционерных обществ с государственным участием, находящихся в собственности Российской Федерации [составлено на основе данных Росимущества]

Наименование	ФОИВ, выступающий акционером	Место регистрации	Доля у РФ, %
ОАО «Российские железные дороги»	Правительство Российской Федерации	г. Москва	100
ПАО «Государственная транспортная лизинговая компания»	Минтранс России	Ямало-Ненецкий автономный округ	100
ПАО «Современный коммерческий флот»	Минтранс России	г. Санкт-Петербург	100
ПАО «Новороссийский морской торговый порт»	Минтранс России	Краснодарский край	20
АО «ГЛОНАСС»	Минтранс России	г. Москва	100
АО «Международный аэропорт Шереметьево»	Минтранс России	Московская область	30,5
ПАО «Аэрофлот – российские авиалинии»	Минтранс России	г. Москва	51,2
АО «Международный аэропорт “Внуково»	Росавиация	г. Москва	25
АО «Международный Аэропорт Магнитогорск»	Росавиация	Челябинская область	100
ОАО «Аэропорт Магадан»	Росавиация	Магаданская область	100
АО «Аэропорт Элиста»	Росавиация	Республика Калмыкия	100
АО «Учебно-тренировочный центр-авиа-22 гражданской авиации»	Росавиация	Московская область	51
ОАО «Авиа-Бизнес-Терминал»	Росавиация	г. Москва	26
АО «Вайнахавиа»	Росавиация	Чеченская Республика	100
АО «Проектно-изыскательский и научно-исследовательский институт воздушного транспорта «Ленаэропроект»	Росавиация	г. Санкт-Петербург	100
АО «Сибирский центр авиационной метрологии»	Росавиация	Новосибирская область	100
АО «Научно-исследовательский институт мостов и дефектоскопии»	Росжелдор	г. Санкт-Петербург	100
АО «Транспортные технологии»	Росжелдор	г. Москва	100
ПАО «Астраханский порт»	Росморречфлот	Астраханская область	25,5
АО «Махачкалинский морской торговый порт»	Росморречфлот	Республика Дагестан	100
АО «Севмормонтаж»	Росморречфлот	г. Санкт-Петербург	100
АО «Автодороги Кавказа»	Росавтодор	Ставропольский край	100
АО «Дорожно-эксплуатационное предприятие «Мосты и тоннели»	Росавтодор	Краснодарский край	100

Помимо Российской Федерации, как уже отмечалось выше, акционером могут выступать и субъекты федерации. В качестве примера приведем транспортные

общества, находящиеся в собственности Ульяновской области и Ямало-Ненецкого автономного округа.

Таблица 2. Транспортные акционерные общества с государственным участием, находящиеся в собственности субъектов Российской Федерации

Наименование	ОИВ, выступающий акционером	Место регистрации	Доля у субъекта РФ, %
АО «Аэропорт Ульяновск»	Министерство промышленности и транспорта Ульяновской области	Ульяновская область	100
АО «Аэропорт Салехард»	Департамент имущественных отношений ЯНАО	Ямало-Ненецкий автономный округ	100
АО «Новоуренгойский объединенный авиаотряд»	Департамент имущественных отношений ЯНАО	Ямало-Ненецкий автономный округ	100

Исходя из таблиц 1 и 2 транспортных АОСГУ можно классифицировать по следующим критериям:



Рисунок 6. Классификация транспортного АОсГУ по публичности



Рисунок 7. Классификация транспортных АОсГУ по акционеру



Рисунок 8. Классификация транспортных АОсГУ по порядку управления

Систематизировав вышесказанное, представим классификацию в следующем виде.



Рисунок 9. Обобщенная классификация транспортных акционерных обществ с государственным участием

Подводя итог, отметим, что выработка классификации транспортных АОСГУ представляется далеко не самой простой задачей, о чем можно было сделать вывод в ходе данного исследования. Для ее успешного проведения необходимо использование комплексного подхода, заключающегося в использовании в совокупности введенных

классификаторов. Данные параметры не являются исчерпывающими и могут быть дополнены иными. Это требует продолжения начатой в настоящей работе научно-исследовательской деятельности, что найдет отражение в следующих научных трудах.

Литература:

1. Модельный закон о транспортной деятельности. Принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ от 31.10.2007 № 29–8 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения 11.11.2019).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения 11.11.2019).
3. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/> (дата обращения 11.11.2019).
4. Антонов В. Г., Масленников В. В. Стратегический менеджмент для собственника // Вестник Университета (Государственный университет управления). — 2014. — № 6. — С. 13–22.
5. Большой энциклопедический словарь. — М.: Советская энциклопедия, 1993. — 1630 с.
6. Борисов А. Б. Большой экономический словарь. — М.: Книжный мир, 1999. — 895 с.
7. Гатаулин Т. М., Мальных В. И., Гончаров Л. Л. Революции в управлении // Вестник университета (Государственный университет управления). — 2015. — № 10. — С. 172–174.
8. Гладышева О. В., Семенов В. А. Современная уголовно-правовая политика по обеспечению экономической безопасности уголовно-процессуальными средствами // Legal Concept. — 2018. — № 2. — С. 17–25.
9. Зотов В. Б. Справочник муниципального служащего. — Ростов-на-Дону, 2009. Сер. Закон и общество. — 351 с.
10. Зотов В. Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях // Муниципальная академия. — 2017. — № 1. — С. 4–12.
11. Информационно-образовательный портал «Государственное и муниципальное управление». Режим доступа: <http://gimyrf.ru/> (дата обращения: 11.11.2019).
12. Лебедева Ю. А., Милькина И. В. Финансовый контроль и его роль в бюджетном процессе Московской области // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: Материалы II Международной научно-практической конференции. — М., ГУУ, 2017. — С. 183–189.
13. Петрина О. А., Милькина И. В. Развитие территорий с особым правовым и экономическим статусом в России // Муниципальная академия. — 2017. — № 4. — С. 38–45.
14. Яковлев А. Ю. Законодательные органы с особым статусом в системе управления и финансового контроля за государственным и муниципальным имуществом // Муниципальная академия. — 2019. — № 3. — С. 75–79.
15. Яковлев А. Ю. Пути повышения эффективности контроля за финансово-хозяйственной деятельностью в акционерных обществах с государственным и муниципальным участием // Муниципальная академия. — 2018 — № 3. — С. 79–83.

Literature:

1. Model Law on Transport Activities. Adopted by the resolution of the Inter-Parliamentary Assembly of the CIS member states of 31.10.2007 № 29–8 [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed 11.11.2019).
2. Civil Code of the Russian Federation (part one) of 30.11.1994 № 51-FZ [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed 11.11.2019).
3. Federal Law of 26.12.1995 № 208-FZ «On Joint-Stock Companies» [Electronic resource]. — Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/> (accessed 11.11.2019).
4. Antonov V. G., Maslennikov V. V. Strategic management for the owner // University Bulletin (State University of Management). — 2014. — № 6. — P. 13–22.
5. A large encyclopedic dictionary. — M.: Soviet Encyclopedia, 1993. — 1630 p.
6. Borisov A. B. Great economic dictionary. — M.: Book World, 1999. — 895 p.
7. Gataullin T. M., Malykhin V. I., Goncharov L. L. Revolutions in Management // University Bulletin (State University of Management). — 2015. — № 10. — P. 172–174.
8. Gladysheva O. V., Semenov V. A. Modern criminal law policy on ensuring economic security with criminal procedural means // Legal Concept. — 2018. — № 2. — P. 17–25
9. Zotov V. B. Directory of the municipal employee. — Rostov-on-Don, 2009. Ser. Law and Society. — 351 p.
10. Zotov V. B. Prospects for the development of local self-government in modern Russian conditions // Municipal Academy. — 2017. — № 1. — P. 4–12.
11. Information and educational portal «State and municipal governance». Available at: <http://gimyrf.ru/> (accessed 11.11.2019).
12. Lebedeva Y. A., Milkina I. V. Financial control and its role in the budget process of the Moscow region // The role of local government in the development of the state at the present stage: Proceedings of the II International Scientific and Practical Conference. — M., GUU, 2017. — P. 183–189.
13. Petrina O. A., Milkina I. V. The development of territories with special legal and economic status in Russia // Municipal Academy. — 2017. — № 4. — S. 38–45.
14. Yakovlev A. Y. Legislatures and bodies with special status in the system of management and financial control of state and municipal property // Municipal Academy. — 2019. — № 3. — S. 75–79.
15. Yakovlev A. Y. Ways to increase the effectiveness of control over financial and economic activities in joint-stock companies with state and municipal participation // Municipal Academy. — 2018 — № 3. — P. 79–83.

Особенности и тенденции пространственного развития города Новосибирска

Features and trends of spatial development of the city of Novosibirsk



Муסיнова Нина Николаевна, к.э.н., доцент Финансового Университета при Правительстве РФ
E-mail: 65651951@mail.ru

Musinova Nina Nikolaevna, Ph. D., associate Professor, Financial University under the government of the Russian Federation
E-mail: 65651951@mail.ru



Борисова Екатерина Сергеевна, студент Финансового Университета при Правительстве РФ,
E-mail: Borisova98@mail.ru

Borisova Ekaterina Sergeevna, student of the Financial University under the government of the Russian Federation,
E-mail: Borisova98@mail.ru



Смольникова Альбина Витальевна, студент Финансового Университета при Правительстве РФ,
E-mail: albina.smolnikova@yandex.ru

Smolnikova Albina Vitalievna
student of the Financial University under the government of the Russian Federation,
E-mail: albina.smolnikova@yandex.ru

Аннотация. Рассмотрены особенности процессов урбанизации и концентрации населения в крупнейших городах. Обосновывается необходимость учета территориальных аспектов организации городского пространства. Выявлены особенности пространственного развития города Новосибирска. Сделан вывод о том, что предусмотренные стратегические направления территориального развития города Новосибирска не позволят переломить сложившиеся негативные тенденции. Предложены пути, направленные на решение проблем пространственного развития города Новосибирска.

Ключевые слова: пространственное развитие, социально-экономическое развитие, территориальное развитие, стратегическое планирование.

Abstract. Features of processes of urbanization and concentration of the population in the largest cities are considered. The necessity of taking into account the territorial aspects of the organization of urban space is substantiated. Features of spatial development of the city of Novosibirsk are revealed. It is concluded that the provided strategic directions of territorial development of the city of Novosibirsk will not allow to reverse the existing negative trends. The ways aimed at solving the problems of spatial development of the city of Novosibirsk are proposed.

Keywords: spatial development, socio-economic development, territorial development, strategic planning.

Одним из важнейших приоритетов деятельности Правительства России является реализация Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., направленная не только на раскрытие социально-экономического потенциала страны, но и на повышение темпов экономического роста. При этом к первоочередным задачам относится повышение устойчивости системы расселения на основе социально-экономического развития городов и необходимость сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ. [1, 7]

В Стратегии отмечается, что, несмотря на возрастание социально-экономической роли городов, в большинстве населенных пунктов зафиксирован низкий уровень комфортности городской среды, что выражается, в частности, в дефиците зеленого фонда, низком уровне переработки и утилизации твердых коммунальных отходов и других показателях, характеризующих неудовлетворительное состояние окружающей среды. Во многих малых и средних городах наблюдается низкий уровень предпринимательской активности. [6]

Согласно Стратегии, устойчивое и сбалансированное пространственное развитие Российской Федерации невозможно обеспечить без развития перспективных центров экономического роста — крупных и крупнейших городов. При этом ставятся задачи повышения качества городской среды, освоения заброшенных и неэффективно используемых территорий, улучшения состояния окружающей среды, создания транспортно-пересадочных узлов, реализации проектов реновации, внедрения информационно-телекоммуникационных технологий, платформенных решений

и создания интеллектуальных систем управления городской инфраструктурой и др.

К перспективным крупным центрам экономического роста Российской Федерации в соответствии со Стратегией относится город Новосибирск. Этот город является ядром крупнейшей городской агломерации, обеспечивает вклад в экономический рост России более 1 процента ежегодно и здесь сложились условия для формирования научно-образовательного центра мирового уровня.

Основные направления пространственного развития Российской Федерации, определенные Стратегией, и в рамках которых города реализуют свое территориальное развитие, неотъемлемы от мировых тенденций развития городов. К ним, прежде всего, можно отнести:

- развитие процессов урбанизации населения (численность городского населения в 2018 году составила 55% от общей численности населения);
- различие в уровне урбанизации между странами и регионами: в развитых странах наблюдается самая высокая численность городского населения (79%), которая при этом составляет лишь четверть всего городского населения мира. В развивающихся странах уровень урбанизации на территории отдельно взятой страны сравнительно невысокий (54%), однако доля городского населения этих стран составляет 2/3 общей численности городского населения мира;
- усиление концентрации населения в крупнейших городах и агломерациях (в настоящее время в городах-миллионниках проживает почти четверть населения мира — 23%);
- рост населения и числа крупнейших городов и городских агломераций (таблица 1).

Таблица 1.

Рост населения городов за периоды 1950–2018 гг. и 2018–2035 гг. [11, С. 49]

Группы городов по численности населения, тыс. чел	Рост населения городов, множитель	
	1950–2018 гг.	2018–2035 гг. (прогноз)
300–500	6,6	1,18
500–1000	7,5	1,27
1000–5000	9,3	1,37
5000–10000	14,6	1,52
10000 и более	22,4	1,45

Рассмотренные тенденции свидетельствуют об увеличении роли городов, что обуславливает актуальность исследования вопросов рационального пространственного развития городских территорий для решения проблем размещения (сверхконцентрации людей в городах) и обеспечения необходимых условий жизнедеятельности населения в рамках ограниченного городского пространства. [8]

Пространственное развитие города представляет собой изменение его территориальной организации, сопровождающееся в результате целенаправленной деятельности людей трансформацией природных ресурсов, усложнением градостроительной и хозяйственной структуры города в целом и его отдельных территориальных подсистем. В результате реализованных изменений возникают, создаются ценности, более выгодные с точки зрения пользователя данной территории. [10]

В настоящее время существует три основных концепции стратегического развития современных городов-мегаполисов:

1. Концепция комфортного города—равнозначный доступ жителей города к инфраструктуре и преимуществам инженерного благоустройства урбанизированной территории, обеспечение возможности их участия в принятии тех или иных планировочных решений.

2. Город как центр мирового притяжения—позиционирование города как мирового центра шопинга, развитие экосистемы технологических стартапов, ориентированных на глобальный рынок транспортной инфраструктуры.

3. Город, ориентированный на долгосрочное развитие—трансформацию плотно населенных территорий города и оптимального развития новых на основе применения передовых концепций дизайна, озеленения территорий, повышение человеческого капитала, развитие различных секторов экономики путем внедрения инноваций. [5]

Стратегическое видение развития большинства современных крупнейших городов содержат элементы всех перечисленных концепций, что позволяет им комплексно развиваться в различных направлениях [9].

Новосибирск является крупнейшим городом и административным центром Сибирского федерального округа, Новосибирской области и одноименной

агломерации. Город расположен на Приобском плато и перерезан рекой Обь. Левобережной части присущ плоский ландшафт, а правой—обилие балок и оврагов, что влияет на использование территории и характер застройки. Наличие естественного препятствия между частями и значительная протяженность города с севера на юг (43 км) порождает проблему связности территории, которая усугубляется недостаточным количеством мостов, их низкой пропускной способностью, а также несовершенством транспортной системы.

Планировочная структура города формировалась исходя из его многофункциональности как научного, культурного и экономического ядра и транспортного узла Сибири. В границах города расположен научный центр Академгородок, который объединяет 32 научных и образовательных учреждения, музеи и культурные центры, а также технопарк. Пространственное развитие данной части Новосибирска требует особого подхода. По поручению Президента РФ в 2018 году разработана Стратегия пространственного развития Новосибирского научного центра до 2035 года. Проект получил название «Академгородок 2.0» и объединил не только Академгородок, расположенный в пределах города (Советский и Первомайский районы), но и близлежащие населенные пункты (Бердск, Краснообск, Кольцово, Барышевский, Мичуринский) Новосибирского района. Направления территориального развития формировались с учетом таких особенностей как неоднородность ландшафта, наличие свободного пространства, благоприятная экологическая обстановка, а также ограничений—недостатков жилищной, транспортной и социальной инфраструктуры. Реализация данного проекта определяет пространственное развитие на всей указанной территории таким образом, что вероятно стирание южных границ Новосибирска и усиление связности территории города с соседними.

Другой особенностью развития города Новосибирска в территориальном аспекте является цикличность. Научное предположение о циклическом характере пространственно-территориального развития города Новосибирска обосновывается в исследовании Ерохина Г.П. [4] Цикличность заключается в чередовании с некоторой периодичностью подъемов и спадов

градостроительной активности на территории города. При этом подъем характеризуется увеличением прироста жилищного фонда на исследуемой территории. Данную особенность необходимо учитывать, поскольку высокие темпы прироста жилищного фонда в течение определенного времени создают дополнительную нагрузку на транспортную сеть и порождают снижение привлекательности для потребителя новых жилых районов на периферии. Следовательно, градостроительная активность концентрируется в центре, территориальный рост замедляется. В это время транспортная инфраструктура модернизируется и адаптируется к новым условиям перед следующим подъемом в территориальном развитии города и смещением градостроительной активности на периферию. В настоящее время просматриваются все факторы, необходимые для очередного подъема в территориальном развитии города с расширением его границ на север и юго-запад. Так Генеральным планом до 2030 года устанавливается территориальный прирост до 635,5 км². В юго-западном направлении предполагается включение в состав города посёлка Краснообск и других сельских территорий, в северном — поглощение территорий между Новосибирском и районом Пашино с включением последнего в состав города. Расширение границ формирует проблему концентрации объектов социальной инфраструктуры, транспортных маршрутов, благоустроенных рекреационных зон в центральных районах города, тогда как периферия становится непривлекательной для проживания.

Следовательно, предстоящее пространственное расширение города закономерно может повлечь увеличение нагрузки на транспортную систему Новосибирска, в связи с ежедневным перемещением населения с периферии в центр к месту трудовой или учебной деятельности. Во избежание негативных эффектов загруженности транспортных сетей следует учитывать принцип полицентричности в дальнейшем развитии города с тем, чтобы создавать необходимый уровень инфраструктурной обеспеченности социально значимыми объектами отдаленные территории Новосибирска и территориально равномерно распределять транспортные потоки, а также численность населения.

Стратегическая цель социально-эконо-

мического развития Новосибирска — стабильное повышение качества жизни населения города, а в качестве приоритетов определены: развитие человеческого капитала, рост экономического потенциала; формирование современной и безопасной городской среды [2, 3].

Особого внимания заслуживает последний из перечисленных приоритетов. Данное стратегическое направление призвано обеспечить необходимый уровень городской инфраструктуры для реализации первого и второго приоритетов. В рамках третьего приоритета предусмотрены конкретные цели (рисунок 1), среди которых пространственное развитие, подразумевающее комплексное развитие территории города, эффективное использование ресурсов, своевременный учет потребности населения в объектах инфраструктуры, благоустройство дворовых территорий, а также обеспечение доступной среды для жителей.

Анализ документов стратегического планирования города Новосибирска позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, стратегическое видение Новосибирска сочетает в себе направления развития всех трех концепций стратегического развития современных мегаполисов с преобладанием черт концепции города, ориентированного на долгосрочное развитие, а именно устойчивого города.

Во-вторых, декларируемые направления территориального развития города Новосибирска не позволяют переломить сложившиеся негативные тенденции. С одной стороны, в стратегических документах отмечаются такие проблемы, как:

- ограниченность доступа населения отдаленных районов города к объектам спортивной и образовательной инфраструктуры;
- дифференциация качества социальной инфраструктуры среди районов города;
- недостаточная обеспеченность населения благоустроенными зонами рекреации.

С другой стороны, в качестве задачи пространственного развития Генеральным планом закреплено: «развитие общегородского центра с усилением его представительских и общественно-культурных функций» [2], а направления пространственного развития предполагают лишь улучшение су-



Рис. 1.— Целевые составляющие приоритетного направления развития Новосибирска «Формирование современной и безопасной городской среды» на период до 2030 года

ществующего жилищного фонда. Соответственно, в будущем можно ожидать усиления концентрации деловой активности в центре города и отсталости периферии.

Для решения проблем пространственного развития города Новосибирска необходимы:

пересмотр положений документов стратегического планирования для установления соответствия направлений территориального развития существующим проблемам;

смещение приоритетов с усиления позиций центральных районов в сторону равномерного размещения объектов социальной инфраструктуры и развития периферии;

учет объективных тенденций градостроительной активности (цикличность) с целью предотвращения перегрузки транспортной системы;

реализация принципа полицентричности при планировании и модернизации городской среды.

Литература:

1. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N207-р (ред. от 31.08.2019) «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=318094&fld=134&dst=1000000001,0&md=0.7111507585903463#009213213635899176> (Дата обращения 12.10.2019).
2. Решение Совета депутатов города Новосибирска № 597 от 25.04.2018 «О внесении изменений в Генеральный план города Новосибирска, утвержденный решением Совета депутатов города Новосибирска от 26.12.2007 № 824» [Электронный ресурс] — Режим доступа: <https://novo-sibirsk.ru/dep/construction/plan/> (Дата обращения 14.10.2019)
3. Решение Совета депутатов города Новосибирска от 24.12.2018 № 726 «О стратегии социально-экономического развития города Новосибирска на период до 2030 года и признании утратившими силу отдельных решений городского Совета Новосибирска, Совета депутатов города Новосибирска» [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/465726935> (Дата обращения 14.10.2019)
4. Ерохин Г. П. Колебательная динамика в процессе пространственного развития Новосибирской градостроительной системы 1945–2015 гг. // Творчество и современность. 2017. № 1 (2).
5. Мегалполис будущего. Пространство для жизни // Исследование PwC. — Июль 2018 г. URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/megapolis-future-rus.pdf> (Дата обращения: 09.10.2019)
6. Мусинова Н. Н. Пространственное развитие территории России — веление времени // Вестник Университета. — 2019. — № 5. — С. 62–66.
7. Мусинова Н. Н. Развитие городских агломераций как одно из направлений стратегии пространственного развития России. // Вестник университета. — 2019. — № 2. — С. 46–51.
8. Организация управления и самоуправления в крупнейших городах: современное состояние и проблемы. Zotov V. B., Aseev A. D., Ivanov P. G., Кузьмичева Н. И., Мусинова Н. Н., Савенок С. Д. — Москва. 2010. — 296 с.
9. Сираждинов Р. Ж. Стратегическое планирование социально-экономического развития муниципальных образований // Муниципальная академия. 2018. № 4. С. 38–42.
10. Суворова А. В. Пространственное развитие: содержание и особенности // Journal of new economy. — 2019. — Т. 20 — № 3 — С. 51–64
11. Управление крупнейшими городами: учебник и практикум для вузов / С. Е. Прокофьев [и др.]; под редакцией С. Е. Прокофьева, И. А. Рождественской, Н. Н. Мусиновой. — Москва: Издательство Юрайт, 2019. — 322 с.

Literature:

1. The order of the Government of the Russian Federation of February 13, 2019 N207-r (as amended on August 31, 2019) "On the approval of the Strategy for the spatial development of the Russian Federation for the period until 2025" [Electronic resource] — Access mode: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=318094&fld=134&dst=1000000001,0&md=0.7111507585903463#009213213635899176> (Accessed October 10, 2019).
2. Decision of the Council of Deputies of the city of Novosibirsk No. 597 dated 04/25/2018 «On amendments to the General Plan of the city of Novosibirsk, approved by the decision of the Council of Deputies of the city of Novosibirsk dated December 26, 2007 No. 824» [Electronic resource] — Access mode: <https://novo-siberian.ru/dep/construction/plan/> (Date of access 10/14/2019)
3. Decision of the Council of Deputies of the city of Novosibirsk dated 24.12.2018 No. 726 «On the strategy for the socio-economic development of the city of Novosibirsk for the period up to 2030 and the invalidation of certain decisions of the city Council of Novosibirsk, the Council of Deputies of the city of Novosibirsk» [Electronic resource] — Access mode: <http://docs.cntd.ru/document/465726935> (Date accessed 10/14/2019)
4. Erokhin G. P. Vibrational dynamics in the process of spatial development of the Novosibirsk urban planning system 1945–2015 // Creativity and modernity. 2017. No1 (2).
5. Megapolis of the future. Space for Life // PwC Research. — July 2018 URL: <https://www.pwc.ru/ru/publications/megapolis-future-rus.pdf> (Date of access: 09.10.2019)
6. Musinova N. N. Spatial development of the territory of Russia — the imperative of the time // University Herald. — 2019. — No 5. — S. 62–66.
7. Musinova N. N. Development of urban agglomerations as one of the directions of spatial development strategy of Russia. // Bulletin of the University. — 2019. — No. 2. — Pp. 46–51.
8. Organization of management and self-government in the largest cities: current state and problems. Zotov V. B., Aseev A. D., Ivanov P. G., Kuzmicheva N. I., Musinova N. N., Savenok S. D. — Moscow. 2010. — 296 p.
9. Sirazhdinov R. Zh. Strategic planning of social and economic development of municipalities // Municipal Academy. 2018. No. 4. Pp. 38–42.
10. Suvorova A. V. Spatial development: content and features // Journal of new economy. — 2019. — T. 20 — No. 3 — S. 51–64
11. Management of the largest cities: a textbook and a workshop for universities / S. E. Prokofiev [et al.]; edited by S. E. Prokofiev, I. A. Rozhdestvenskaya, N. N. Musinova. — Moscow: Yurayt Publishing House, 2019. — 322 p.

Тенденции совершенствования процесса управления муниципальным образованием в современной информационно- коммуникативной среде

Trends in improving the process of municipal education management in the modern information and communication environment



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

Cherkasova Marina Aleksandrovna, Doctor of philosophy, Professor of the Department of state and municipal government, State University of management, Moscow
Msk-1972@mail.ru

Аннотация. В статье анализируется процесс формирования современной коммуникативной структуры муниципального управления, ставшей в настоящее время задачей стратегической важности. Приводится классификация информации для организации и регулирования управляющей системы. Характеризуются информационные коммуникативные технологии, используемые в муниципальном управлении сегодня. Делается прогноз перспектив внедрения информационных коммуникативных технологий в процессы муниципального управления.

Ключевые слова: информационно-коммуникативная структура, муниципальное управление, тенденции совершенствования.

Abstract. The article analyzes the process of formation of the modern communicative structure of municipal management, which has become a task of strategic importance. The classification of information for the organization and regulation of the control system is given. Information and communication technologies used in municipal administration today are characterized. The forecast of prospects of introduction of information communicative technologies in processes of municipal management is made.

Keywords: information and communication structure, municipal management, improvement trends.

В условиях развития информационного общества, когда растет объем и разнообразие входящей и исходящей информации, возникает острая необходимость в применении современных информационных коммуникативных технологий (ИКТ) в управлении муниципальным образованием. Являясь многогранной системой, муниципальное образование в своей стратегии развития должно предусматривать ассоциирование всех субъектов хозяйствования в единый социально-экономический орган. При этом, каждый субъект хозяйствования, создавая общие блага, обязан сохранять самостоятельность в реализации хозяйственной и гражданской стратегий. Чтобы иметь положительную оценку своей работы со стороны населения, местная власть должна создать наиболее комфортные условия населению при оказании муниципальных и государственных услуг.

ИКТ являются в данном случае наиболее подходящим способом осуществления свободного взаимодействия населения с необходимыми ему органами власти.

Практическая значимость нашего исследования заключается в обосновании ком-

плекса концептуальных положений использования ИКТ, повышающих эффективность взаимодействия органов местной власти с населением и бизнесом в современной информационной коммуникативной среде.

Необходимое количество достоверной информации, которая способствовала бы принятию эффективного управленческого решения, является основным условием всех управленческих этапов.

Классификация такой информации по основаниям и предъявляемым требованиям приводится нами в таблице 1. Вся используемая в управлении муниципальным образованием информация представляет собой сложную совокупность исходной, регулирующей, информативной, оперативной, внешней, контрольно-учетной и других видов информации, имеющих существенное значение для муниципального управления. Важным условием успешного муниципального управления является обоснование мероприятий, способствующих более широкому анализу информации, для принятия эффективных управленческих решений.

Таблица 1.

Классификация информации по основаниям и требованиям

Основание	Форма, тип	Требование	Содержание
1. Общественная жизнь	Социально-экономическая, духовно-нравственная	Полнота	Отражение управляемых процессов в полной мере
2. Источники поступления	Внутренняя и внешняя	Достоверность	Формирование на основе объективных данных
3. Материальный носитель	Бумажный, электронный, электронный	Оперативность	Поступившая в сроки, достаточные для принятия решения
4. Форма носителя	Местные СМИ – радио, телевидение, газеты, журналы	Недопустимость «шума»	Неиспользуемые сведения, осложняющие принятие решений
5. Период использования	Условно-постоянная – справочная, информативная и переменная – оперативные сведения	Прозрачность	Невозможность различных толкований
6. Основные функции управления	Прогнозирующая, организаторская, контролирующая, регулирующая	Экономичность	Минимум затрат при сборе, максимально-возможная сохранность
7. Характер представления	Количественная и качественная	Комплексность	Информация о состоянии всех сфер общественной жизни

Одним из вариантов современных ИКТ в муниципальном управлении может выступать система «Открытое правительство». На муниципальном уровне она может быть организована:

- в виде различных экспертных групп, состоящих из независимых экспертов-общественников и муниципальных служащих, занимающихся регулированием социально-экономических процессов на территории муниципалитета;

- комиссий по развитию обмена информацией между гражданами и должностными лицами муниципалитетов, местной администрацией и бизнес-сообществом;

- общественных советов при муниципалитетах [4.с.65.].

Применение в деятельности органов публичной власти системы «Открытого правительства» будет способствовать: повышению общего уровня качества жизни; борьбе

с коррупцией в деятельности местной администрации с помощью современных средств; формированию тесного делового партнерства кадровой службы муниципалитетов и специальных учебных заведений в вопросах подготовки, повышения квалификации и переподготовке квалифицированных специалистов для муниципальной службы [2;5.]; развитию деловой конкуренции внутри муниципалитета при построении служебного роста, с учетом оценок и отзывов потребителей оказываемых услуг; укреплению обратных связей между участниками управляющей системы. [3]

Важнейшей задачей системы «Открытое правительство» является осуществление на территории муниципального образования таких информационных коммуникаций, как:

- движение официальной информации от администрации муниципалитета к местному населению и представителям общественности и бизнес-сообщества через опубликование муниципальных правовых актов на официальном сайте;

- движение информации от местного населения, общественных и бизнес-структур к местной администрации через заявления, жалобы, запросы по вопросам, определенным ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

- расширение информационных коммуникаций по вопросам разработки, согласования и реализации решений местных социально-экономических проблем между структурными подразделениями администрации муниципального образования.

По мнению исследователей В.С. Епининой, Л.Я. Кайль, Е.В. Зудиной формирование на муниципальном уровне системы «Открытое правительство» — это освоение на основе расширенных возможностей современных ИКТ локальных информационных сетей и средств сети Интернет [1].

Система «Открытое правительство» не только способствует повышению качества принимаемых управленческих решений, но и формирует новую для России культуру взаимодействия органов муниципальной власти, местного населения, представителей бизнес-структур и общественных организаций. Такое взаимодействие непременно приведет к заинтересованному участию всех субъектов управляемой системы к обратной связи с местной администрацией.

Являясь средством информационной

поддержки муниципального управления, информационная система представляет собой целостную программно-технологическую и информационную среду. Современному специалисту в области муниципального управления необходимо иметь навыки: использования Web-технологий; текстового поиска; пользования базами данных. В рамках информатизации процесса управления на государственном и муниципальном уровнях реализуются такие федеральные целевые программы, как: «Электронная Россия», «Электронное правительство», «Социальная карта», внедряется разработанный типовой проект информационной системы, который объединяет в себе все технологии обработки информации принятые в организации [6].

Использование электронного документооборота в работу администраций муниципалитетов, обозначило необходимость обеспечения безопасности использования информационных технологий в практике муниципального управления. Являясь инструментом, повышающим качество функционирования органов местного самоуправления, ИКТ выступают средствами оптимизации управленческих процессов, источниками актуальной информации о деятельности органов местного самоуправления для населения, служат механизмом осуществления обратной связи. С внедрением ИКТ открывается возможность выявлять закономерности происходящих на управляемой территории процессов, передавать, хранить и анализировать большие объемы информации [6].

Население муниципального образования, согласно анализа действующего законодательства, может получать необходимую информацию, касающуюся жизни местного сообщества как по инициативе органов власти, так и по требованию граждан

Неограниченный доступ к информации законодательно закреплён по следующим вопросам:

- изменения в нормативно-правовых актах;

- экологическая обстановка территорий и региона;

- осуществляемая деятельность органов местной власти;

- расходование бюджетных средств и другим вопросам, предусмотренным законодательством.

Порядок и общие условия доступа населения к информации определен вступившим в силу 1 января 2010 года Федеральным законом «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Следует обратить внимание на то, что порядок и периодичность размещения информации все же определяется самим органом местного самоуправления.

Развитию взаимовыгодных отношений между муниципалитетом и населением управляемой территории способствуют информационно-коммуникативные связи по обмену информацией о проблемных ситуациях территории и возможных способах их разрешения.

В своей статье «Информационно-коммуникативный потенциал сопровождения реформ в Российской Федерации» А.В. Шевченко отмечает, что основой взаимодействия органов власти и населения с использованием современных ИКТ являются известные постулаты теории коммуникации и управления [2].

Питер Друкер как ведущий теоретик по проблемам управления, полагает, что современные ИКТ не предлагают новые уникальные стратегии решения неожиданных вопросов, а лишь служат поставщиком сведений [3].

Правительство Москвы в 2011 году запустило пилотный проект «Активный гражданин», опровергая тем самым утверждение Питера Друкера. Ключевым ресурсом проекта «Активный гражданин» являются механизмы привлечения граждан к городской политике, которые разрабатывает Департамент информационных технологий. Выбор такого символического названия проекта обусловлен желанием 77% респондентов, пользователей Московского портала госуслуг и портала «Наш город» активно обсуждать городские проблемы с властями. Наладить с каждым жителем Москвы контакт городскому правительству бывает весьма сложно, а возможность выхода на целевую аудиторию с помощью ИКТ— вполне реально. Информационно-коммуникативное взаимодействие информирует около 70% жителей муниципального образования, привлекая для консультаций более активных. Публичность принимаемых решений и выражение своего отношения к политике городской власти— основные приоритеты открытого доступа. Под открытым доступом следует понимать информационную

доступность: к сведениям о происходящих в городе событиях; к данным социологических исследований, проводимым в границах муниципалитета и социальной статистике; к принятым решениям по обращениям граждан; координируемым городскими властями мобильным приложениям; публичным слушаниям и городским собраниям; дискуссионным форумам на сайтах; конкурсам проектов planeta.ru и другое. Для открытого доступа к городской политике используются различные коммуникативные каналы и платформы гражданской активности. С помощью сети Интернет у горожан развивается качество социальной ответственности и гражданской вовлеченности в административные процессы городской политики. Новая роль ИКТ в свободном доступе к информации, дает новые ресурсы на развитие гражданских инициатив в муниципальном управлении.

Являясь уникальным для России, проект «Активный гражданин» пока еще не стал площадкой для принятия решений. Он все еще является консультативным инструментом. Чтобы общественная ответственность граждан за свой город привела к гражданской активности, одной лишь информационной структуры, даже очень развитой, недостаточно. Нужно, чтобы каждый житель города стал осознавшим себя гражданином. Потенциальная аудитория проекта «Активный гражданин»— это активная интернет-прослойка Москвы, горожане в возрасте от 18 до 44 лет. К сожалению, число пользователей проекта «Активный гражданин» все еще не превышает 10% общей численности населения столицы [4].

В 2011 году в России началась реализация государственной программы «Информационное общество (2011–2020 годы)». Существенную роль в массовой социально-политической активизации населения стали играть ИКТ и Интернет. Неуклонно растет влияние социальных сетей. По данным ВЦИОМ, в социальных сетях зарегистрировано около 94% жителей Москвы. Сообщества, построенные по сетевому принципу, являются важным фактором поддержки или неприятия общественных преобразований и политических реформ в стране. По мнению Г. Рейнгольда, сетевые сообщества— это социальные агрегации достаточного количества людей, принимающих участие в публичных дискуссиях в течении длительного времени [11].

В развивающемся современном диалоге городской власти и горожан ИКТ являются наиболее востребованным средством демократической массовой коммуникации. Чтобы направлять диалог власти и общества в конструктивное русло, необходимо управлять системой коммуникации общества, активно внедрять коммуникативные технологии в процессе достижения заданного социального результата.

Нельзя не отметить информационно-коммуникативную технологию «Умный город» (smart city). Представляя собой взаимосвязанную систему информационных и коммуникативных технологий с интернетом вещей (IoT), «смарт сити» упрощает управление внутренними процессами города и улучшает уровень жизни его населения. Выполняя две важные задачи—сбор и передачу данных представителям управляющей системы и налаживание обратной связи между администрацией муниципалитета и жителями. «Умный город» уменьшает издержки рабочего процесса.

К основным составляющим ИКТ «Умный город» относятся:

- единая система экстренного вызова в России «Система—112»;
- единая диспетчерская служба в ситуационных центрах;
- видеонаблюдение и фотофиксация;
- безопасность на общественном транспорте;
- дополнения и виртуальная реальность;
- интеллектуальные транспортные системы (ИТС);
- интернет вещей (IoT);
- пятое поколение мобильной связи (5G).

Эти элементы «смарт сити» способствуют формированию модели цифрового города.

Сотрудниками Национального исследовательского института технологий и связи в 2017 году был проведен анализ 15 городов-миллионников и туристический центр г. Сочи для того, чтобы определить более точную стратегию их развития как «Умного города». Была подготовлена рейтинговая шкала из 26 пунктов. Первое место в рейтинге занял г. Москва.

Высокий рейтинговый показатель не повод для дальнейшего бездействия. Муниципальной власти города необходимо продолжать работу по развитию механизмов диалога власти и общества. Наиболее эффективным средством в современных условиях являются ИКТ, составляющие фундамент социальных медиа, влияющих на реализацию социальной и политической активности населения. Они влияют как на власть, так и на принимаемые ею решения. Необходим решительный переход к управлению системой коммуникации в рамках местного самоуправления.

Подводя итог сказанному, необходимо отметить следующее:

1. Для более широкого вовлечения населения территории муниципалитета в осуществление местного самоуправления четко выстраивать информационно-коммуникативные связи органов муниципальной власти и населения.

2. Разрабатывать концепцию информационной политики органов местного самоуправления с учетом наработанных схем и практического опыта ИК связей с обществом.

3. Определять реальные пути реализации разработанной концепции на практике.

4. Повышать открытость деятельности органов муниципальной власти путем расширения заинтересованного участия граждан в обратной связи с местной администрацией.

5. Для усиления поддержки гражданами решений и позиции органов власти, чаще проводить разъяснительные PR-акции.

6. Неограниченный объем ресурсов, способствующих росту общественной пользы дают информационно-коммуникативные технологии и открытый доступ к информации [5].

Литература:

1. Гайнутдинова Е. Л., Швецов А. В. Правовые аспекты использования информационных технологий в практике муниципального управления // *Марийский юридический вестник*. № 1 (24)./2018. С. 8.
2. Drucker P.F. 2007. *Management Challenges for the 21st Century*. Butterworth-Heinemann. 208 p.
3. Епина В. С. Электронный научно-образовательный журнал ВГСПУ «Грани познания» № 5 (52). Ноябрь 2017. www.grani.vspu.ru. с. 81.
4. Зотов В. Б. Информационно-коммуникационные технологии — лейтмотив городского управления. // *Власть*. 2015. № 11. с. 98.
5. Иванова В. В., Картунова В. С. Человеческий потенциал в инновационном развитии экономики России // *Вестник Волгоградского гос. ун-та. Сер 9: Исследования молодых ученых*, 2010 № 8–1. С. 102–105.
6. Кайль Я. Я., Епина В. С. Повышение качества жизни населения субъектов РФ как приоритет совершенствования государственного менеджмента // *Управление экономическими системами: электронный научный журнал*, 2013. № 9. С. 65.
7. Кайль Я. Я., Епина В. С. Зарубежный опыт партисипативной ориентации публичного управления // *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*, 2013. № 2. С. 42–48.
8. Кайль Я. Я., Ламзин Р. М., Епина В. С. GR-менеджмент: реалии и перспективы развития // *Фундаментальные исследования*, 2016. № 9–3 С. 597–600.
9. Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: федеральный закон Российской Федерации от 9 февр. 2009 г. № 8-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из справ. — правовой системы «КонсультантПлюс».
10. Перезолова А. С. Городские электронные референдумы; — опыт проекта «Активный гражданин» // *Власть*. 2015. № 2 с. 112.
11. Rheingol, H. 'The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier'; Интернет ресурс: <http://www.rheingold.com/vc/book>.
12. Шевченко А. В. Информация и коммуникация стратегии социальных реформ: сб. научных статей; под общ. ред. В. Д. Попова. — М., 2006. — С. 54.

Literature:

1. Gainutdinova E. L., Shvetsov A.V. Legal aspects of the use of information technologies in the practice of municipal management. *Mari legal Bulletin*. No. 1 (24)./2018. С. 8.
2. Drucker P. F. 2007. *Management Challenges for the 21st Century*. Butterworth-Heinemann. 208 p.
3. Epina V. S. Electronic scientific and educational journal of VSPU "Facets of knowledge" № 5 (52). November 2017. www.grani.vspu.ru. pp. 81.
4. Zotov V. B. Information and communication technologies-the leitmotif of urban management. // *Authority*. 2015. No. 11. pp. 98.
5. Ivanov V. V., Kartunova, V.S. Human potential in innovative development of Russian economy // *Vestnik of Volgograd state University. Ser 9: Studies of young scientists*, 2010 No. 8–1. Pp. 102–105.
6. Kail Ya. Ya., Epina V. S. Improving the quality of life of the population of the subjects of the Russian Federation as a priority of improving state management // *Management of economic systems: electronic scientific journal*, 2013. No. 9. Pp. 65.
7. Kail Ya. Ya., Epina V. S. Foreign experience of participatory orientation of public administration // *National interests: priorities and security*, 2013. No. 2. Pp. 42–48.
8. Kail Ya. Ya., Lamzin R. M., Epina V. S. GR-management: realities and prospects of development // *Fundamental research*, 2016. No. 9–3 Pp. 597–600.
9. About providing access to information on activity of state bodies and local governments: the Federal law of the Russian Federation of February 9. 2009 No. 8-FZ [Electronic resource]. Access from the Internet. — legal system "ConsultantPlus".
10. Peresolova A. S. electronic referendums; — the experience of the project "Active citizen" // *Power*. 2015. No. 2 pp. 112.
11. Rheingol, H. 'The Virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier'; online resource: <http://www.rheingold.com/vc/book>.
12. Shevchenko A. V. Information and communication strategies of social reforms: collection of scientific articles; ed. — M., 2006. — P. 54.

Современные формы участия населения в местном самоуправлении: от теории к практике реализации

Modern forms of public participation in local selfgovernment: from theory to implementation practices



Королева Елена Николаевна, профессор, доктор экономических наук, профессор кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», korol388@mail.ru

Elena Koroleva, Professor, Doctor of Economics, Chair for Regional Economy and Management, Samara State University of Economics



Курникова Марина Викторовна, кандидат экономических наук, доцент кафедры региональной экономики и управления ФГБОУ ВО «Самарский государственный экономический университет», mvkumikova@gmail.com

Marina Kurnikova, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Chair for Regional Economy and Management, Samara State University of Economics

Аннотация. Цель статьи заключается в теоретическом исследовании современных форм участия населения в местном самоуправлении на основе анализа актуальной нормативно-правовой базы местного самоуправления и практической разработке технологий взаимодействия органов местного самоуправления и населения в решении тактических и стратегических вопросов муниципального социально-экономического развития. Задачи исследования заключаются в систематизации основных видов управленческой активности населения в осуществлении местного самоуправления; классификации форм и уровней участия населения в муниципальном управлении; разработке перспективных технологий взаимодействия с общественностью в условиях стратегического выбора (муниципальный форсайт), распределения ограниченных финансовых ресурсов (инициативное бюджетирование), а также в процессе социального проектирования (проектное управление). Результаты исследования адресованы руководителям представительных и исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, также могут быть полезны для всех муниципальных служащих в целях совершенствования их деятельности.

Ключевые слова: муниципальное управление, местное самоуправление, муниципальный форсайт, инициативное бюджетирование, муниципальное социальное проектирование.

Abstract. The paper is aimed at theoretical study of the modern forms of public participation in local self-government, as based upon the analysis of current legal framework for local self-government and the development of technologies for the interaction between local authorities and population while managing the current and strategic issues of municipal socio-economic development. The objectives of the study are the systematization of basic forms of the population activities in implementing local self-government; the classification of forms and levels of citizens' participation in municipal management; the development of promising interaction technologies for the community in the context of a strategic choice (municipal foresight), the allocation of limited financial resources (participatory budgeting), social project development (project management). The results of the study are aimed at the heads of representative and executive and administrative local authorities, as well as at all municipal officials in order to improve their activities.

Keywords: municipal management, local self-government, municipal foresight, participatory budgeting, social projecting.

В научной литературе по тематике муниципального управления местное самоуправление представляется в виде первичного звена демократии, создающего необходимые условия для приближения власти к населению [1], политический институт, сочетающий в себе публично-властные начала с активной и деятельной гражданской самоорганизацией на местном (локальном) уровне [2, 3 и др.]. В этих концепциях местное самоуправление представляется «связующим звеном», соединяющим органы государственной власти и население [4], при этом не являющегося в полном смысле

В современных условиях ресурс развития местного самоуправления непосредственно связан с повышением управленческой активности граждан [7]. Понимая в контексте местного самоуправления под управленческой активностью граждан комплекс целенаправленных действий участников местного сообщества, основанных на их системе потребностей и мотиваций и сознательно ориентированных на решение местных проблем и задач, можно выделить следующие виды управленческой активности граждан в зависимости от степени и характера участия граждан в местном

По степени участия:

- полная,
- частичная,
- формальная,
- реальная;

В зависимости от этапа принятия управленческих решений:

- экспертно-аналитическая (на этапе разработки);
- субъектная (на этапе принятия);
- исполнительская (на этапе реализации);
- контрольно-ревизионная (на этапе контроля и мониторинга);

По степени обязательности принимаемых управленческих решений для исполнения:

- участие в принятии обязательных решений;
- участие в принятии рекомендательных решений;

В зависимости от последствий управленческой деятельности:

- конструктивная;
- деструктивная

Рис. 1 — Виды участия населения в осуществлении МСУ²

ни тем, ни другим [5]. Тем не менее, именно муниципальный уровень управления предоставляет наиболее широкий спектр форм участия местного населения в управлении и возможность практического применения прямой демократии и развития социальной активности населения [6]. В этой связи уместно процитировать Президента РФ В.В. Путина: «Любой город может успешно развиваться только вместе с жителями, на основе учёта их мнения, их инициатив, когда работают сильные институты прямой демократии и местного самоуправления, эффективные механизмы коммуникаций с людьми»¹.

¹ Выступление В. В. Путина на VIII Московском урбанистическом форуме «Мегаполис будущего. Новое пространство для жизни» URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58026> (02.07.19).

самоуправления (см. рис. 1).

Конституцией РФ (п. 2 ст. 130) предусмотрены две основные группы форм осуществления населением местного самоуправления.

Первая группа включает формы прямой демократии, предполагающие непосредственное участие гражданина в решении того или иного вопроса. Вторую группу составляют формы представительной демократии, предполагающие участие граждан в выборах своих представителей (в выборные и другие органы местного самоуправления) для решения вопросов обеспечения жизнедеятельности той или иной территории.

² Составлено авторами по: Хабибрахманова Э. Х. Региональные практики вовлечения граждан в местное самоуправление // Экономика и управление: научно-практический журнал. — 2016. — № 5 (133) — С. 61–68.

Формы непосредственной демократии, в свою очередь, подразделяются на две подгруппы. В составе первой подгруппы—формы, обеспечивающие непосредственное осуществление населением местного самоуправления путем принятия решений, обязательных для исполнения (местные референдумы; муниципальные выборы; сходы граждан в поселениях с невысокой численностью и другие). Вторая подгруппа опирается на выявление и использование собственных инициатив населения по участию в местном самоуправлении и предусматривает такие формы как, публичные слушания; разнообразные формы территориального общественного самоуправления.

Взаимодействие местного населения и муниципальных органов власти осуществляется в разных формах и форматах вовлечения граждан в процессы принятия решений на местном уровне. К таковым следует отнести информационное взаимодействие между органами МСУ и населением (информирование общественности и обмен мнениями между властью, населением и общественными организациями, оценка населением эффективности принятых органами власти управленческих решений).

В зависимости от степени «интенсивности» взаимодействия власти и населения можно выделить уровни вовлеченности граждан в осуществлении местного самоуправления (от наименьшей до наибольшей вовлеченности): информирование, консультирование, вовлечение, делегирование и партнерство. В настоящее время в российской практике в большинстве муниципалитетов наиболее распространены лишь два первых уровня—информирование общественности и консультирование по вопросам местного значения, в то время как в международной практике эти два уровня считаются минимальными, так как не приводят к изменению ранее принятого решения, а вовлечение, делегирование и партнерство признаются уровнями реального общественного участия, так как требуют внесения изменений в проекты решений с учетом поступивших пожеланий и предложений от общественности, предполагают создание механизмов обеспечения общественного контроля и поддержку проектов, инициированных гражданами [8].

Обеспечение граждан оперативной и достоверной информацией о динами-

ке социально-экономического состояния муниципального образования, о системе целей и приоритетов, реализуемых органами местного самоуправления, о роли общественности в указанных процессах обеспечивают возможность участия населения в выработке согласованных действий в процессе муниципального управления.

Заметим, что сегодня приоритеты коммуникационных связей в системе информирования смещаются с прямых—на обратные связи, представляющие собой оформленную реакцию населения на осуществляемую социально-экономическую политику. Это обеспечивает, с одной стороны, открытость муниципальной власти, с другой—повышение эффективности государственного и муниципального управления. Традиционные формы информационного взаимодействия (приемы по личным вопросам; выступления руководителей перед представителями СМИ; публикации и мониторинг СМИ, организация выставок и экскурсионных программ, культурно-массовых мероприятий; проведение «круглых столов») в современных условиях претерпевают кардинальные изменения благодаря потенциалу цифровых технологий.

Цифровые технологии, базирующиеся на Интернет, открывают новые возможности для совершенствования системы взаимодействия органов местного самоуправления и населения. [9]. Главное их преимущество по сравнению с другими каналами состоит в обеспечении чрезвычайной оперативности как прямых, так и обратных коммуникационных связей. Вне зависимости от фактического местоположения применение сервисов Skype, Whats Up, Viber позволяет жителям даже удаленных сельских поселений лично обращаться в органы местной власти в формате онлайн-приемов.

Российская практика и международный опыт свидетельствуют, что к числу наиболее действенных механизмов открытости относятся, прежде всего, механизмы, предусмотренные в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти (см. рис. 2)³.

³ Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 N93-р «Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_158273/ (02.07.19).



Рис. 2 — Механизмы открытости, предусмотренные в Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти

Часть из указанных механизмов уже определены в российском законодательстве (например, размещение информации о деятельности в сети Интернет). Другие проходят период институционализации в России (например, публичная отчетность).

В этой связи показателен опыт Москвы по закреплению и развитию института основных конституционных прав и свобод граждан и созданию комфортных условий для обращения жителей с органами власти [10].

Вовлечение населения в местное самоуправление приобретает высокую значимость в условиях внедрения на муниципальном уровне системы стратегического управления местным социально-экономическим развитием в соответствии с 172-ФЗ от 28.06.2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁴. Решать задачи стратегирования с привлечением местного сообщества необходимо руководствуясь экспертным и демократическим факторами. Демократический фактор учитывает важнейший принцип местного самоуправления — общественное участие. Экспертный фактор базируется на положении о том, что даже органы местного самоуправления могут допустить ошибки как при выборе сценариев развития территории, так и при принятии стратегических решений.

⁴ Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 N172-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (02.07.19).

Согласимся с В.В. Ладыгиным, включающим в состав комплекса механизмов общественного участия в процессе стратегирования три функциональные группы: информационные, консультационные и механизмы по совместной разработке муниципальных стратегий и планов по их реализации [11]. При этом наибольшую действенность демонстрирует третья группа механизмов муниципального стратегирования, отвечающих принципу партисипативности.

Новым инструментом привлечения различных групп местного сообщества к процессам стратегического планирования является форсайт. Муниципальный форсайт хорошо вписывается в логику разработки муниципальных стратегий и способен значительно повышать их качество благодаря возможности комплексирования процедур анализа, исследования и конструирования будущего, сценирования и стратегического планирования.

В практике обоснования перспектив регионального развития технологии регионального форсайта используются сравнительно недавно. Одним из первых форсайт-проектов, реализованных в субъектах Российской Федерации, стал «Форсайт Иркутской области» (2006). Что касается муниципальных образований с малой численностью населения (муниципальных районов, городских и сельских поселений), форсайт-технологии пока ещё слабо используются в процессе стратегирования их развития, и сво-

дятся, в большинстве случаев, к локальному «мозговому штурму». В 2011–2018 гг. Лабораторией комплексных региональных исследований Самарского государственного экономического университета был реализован ряд форсайт-проектов в рамках стратегирования социально-экономического развития муниципальных образований Самарской области: городского округа Кинель (2015, 2018), муниципальных районов Кинель-Черкасский (2011), Ставропольский (2013), Алексеевский (2016, 2018), Безенчукский, Борский, Нефтегорский (2018).

По нашему мнению, муниципальный форсайт как комплексная технология вовлечения населения в осуществление местного самоуправления может включать следующие виды коммуникаций с общественностью: анкетирование экспертов, экспертные панели, мозговой штурм, построение сценариев, дорожные карты.

Об успешности муниципального форсайта свидетельствуют следующие результаты, сформулированные по итогам реализации данной технологии в вышеуказанных муниципальных образованиях Самарской области:

- выявлены стейкхолдеры и сформирован состав активных участников каждого форсайт-проекта;
- построены новые социальные сети;
- выбран долгосрочный горизонт планирования, учитывающий возможность смены

поколений активных субъектов форсайта;

- выполнено целеполагание муниципального развития (миссия, образ будущего, цели социально-экономического развития);
- предложены альтернативные сценарии развития территории;
- активирована «команда изменений» — лидеров муниципальных проектов, формирующая ядро местного сообщества [12].

Перспективной формой вовлечения жителей муниципального образования в осуществление местного самоуправления, позволяющей учитывать инициативы граждан, является участие населения в бюджетных отношениях на муниципальном уровне. Эта форма подразумевает тесное взаимодействие органов МСУ и населения по поводу принятия решений о распределении бюджетных средств на стадии принятия местного бюджета, выдвижение проектных инициатив и их софинансирование на стадии исполнения бюджета, участие в контроле за использованием бюджетных средств и т.д. Такая форма обеспечивает реализацию законных прав отдельных граждан и социальных групп участвовать в принятии бюджетных решений. По степени глубины вовлечения населения принято выделять четыре уровня участия граждан в осуществлении местного самоуправления, каждый из которых предполагает специфические формы участия в бюджетном процессе (см. рис. 3)



Рис. 3 — Виды вовлечения населения в бюджетный процесс

Однако, российский корпус законодательства о бюджете предусматривает единственную форму участия граждан в бюджетном процессе—публичные слушания, проводимые по проекту местного бюджета. Тем не менее, стремление населения активно участвовать в принятии бюджетных решений приводит к возникновению и развитию новых форм так называемого инициативного бюджетирования, нацеленного на реализацию общественного контроля за эффективностью бюджетных расходов.

В современной практике инициативное бюджетирование охватывает множество разнообразных, основанных на гражданской инициативе технологий, направленных на совместную выработку решений по вопросам местного значения, связанных с направлениями расходования бюджетных средств [13].

В России, в отличие от зарубежных стран, инициативное бюджетирование может быть реализовано либо через очное принятие решений (на сельском сходе), либо путем софинансирования проектов, направленных на развитие муниципального образования, финансируемых из муниципального и/или регионального бюджетов. Второй вариант предусматривает условно добровольное самообложение граждан, при этом не только финансовое, но и трудовое участие граждан в проектах, которые, как правило, направлены на инфраструктурное развитие бюджетно дефицитных муниципалитетов. Бюджетно обеспеченные муниципалитеты (как правило, крупные города, отдельные районные центры и сельские поселения) могут привлекать население к реализации подобных проектов через их участие в комиссиях, онлайн-опросах, учитывающих мнение граждан при обсуждении и отборе проектов.

В условиях необходимости повышения эффективности муниципального управления и внедрения новых технологий управления, доказавших свою эффективность в корпоративном секторе, в практику деятельности органов местного самоуправления прочно входит понятие проектного управления, представляющего собой новую управленческую технологию, ориентированную на решение острой социальной проблемы локального характера, и предполагает решение новых, ранее не реализуемых муниципалитетом задач, достижение уникального результата, горизонтальное

участие в проектных командах представителей различных групп заинтересованных лиц [14].

На муниципальном уровне проектное управление еще не получило в нашей стране широкого распространения. Однако в отдельных регионах (Белгородская область, Республика Саха (Якутия), Ханты-Мансийский автономный округ (Югра), Приморский край и др.) ведется системная работа по внедрению проектного подхода в деятельность муниципальных служащих.

Вовлечение населения в разработку и реализацию муниципальных социальных проектов осуществляется в форме привлечения граждан, не обладающих властными полномочиями, в разработку и реализацию решений органов государственной власти и местного самоуправления, коммерческих предприятий, непосредственно связанных с жизнедеятельностью этих граждан. Такие решения могут касаться непосредственно проектной деятельности—разработки и реализации проектов благоустройства и развития инфраструктуры, строительства и бюджетных расходов, культурных и национальных вопросов, а также подготовки проектов нормативных актов, политик, стратегий и т.д.

В практике муниципального управления можно выделить два основных направления деятельности, по которым накоплен успешный опыт вовлечения населения в проектную деятельность:

1) разработка крупных проектов стратегического характера, основанных на приоритетах социально-экономического развития муниципального образования;

2) социально значимые проекты нестратегического—операционного характера, представляющие собой воплощение общественно значимой идеи в жизнь.

В Самарской области ведется большая работа по стратегическому планированию развития муниципальных образований—муниципальных районов и городских округов. В русле этой деятельности в 2018 г. в 27 районах и 9 городских округах были проведены стратегические сессии, направленные на широкое общественное обсуждение муниципальных стратегий и генерации проектов по таким актуальным направлениям как экономическое развитие территории, ЖКХ и благоустройство, кадровая политика, здравоохранение, образование и работа с детьми, а также про-

блемы развития малых городов и сельских территорий.

Как показала практика, в рамках таких сессий общественностью были сгенерированы проекты трех основных типов:

1) ключевые муниципальные проекты, основанные на специализации данной территории, отвечающие региональным целям развития, масштаб которых позволяет включить их в план мероприятий по реализации областной стратегии;

2) проекты более локального уровня, отвечающие стратегическим целям муниципальной стратегии, рекомендованные для включения в состав основных мероприятий муниципальных программ,— драйверы развития отраслей муниципальной экономики и сфер жизнедеятельности местного населения;

3) инициативные проекты нестратегического характера, не требующие значительных вложений, консолидация интересов по реализации которых была выявлена и достигнута методами фасилитации, исполь-

зованными модераторами стратегических сессий.

Отметим, что одним из важных назначений проектного подхода в муниципальном управлении является достижение согласия между основными участниками в процессе стратегического выбора, выработка единых представлений о будущем муниципалитета в целом и его отдельных сфер. Следовательно, вовлечение населения в муниципальное проектирование служит развитию опыта взаимодействия, сотрудничества и кооперации общественности, бизнеса и органов местного самоуправления.

В заключение отметим, что сегодня в Российской Федерации сформирована необходимая нормативно-правовая база, теоретические подходы и эффективные практики, позволяющие местному населению стать активным участником муниципального управления и активно и оперативно решать наиболее острые социально-экономические проблемы местного развития.

Литература:

1. Федотова Н. Д. Местное самоуправление: проблемы взаимодействия с населением // Арктика и Север. — 2012. — № 6. — URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-problemy-vzaimodeystviya-s-naseleniem> (дата обращения: 02.07.2019).
2. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России. — М.: Норма, 2008. — 592 с.
3. Рой О. Основы государственного и муниципального управления: Учебное пособие. 4-е изд. Стандарт третьего поколения. — СПб.: Питер, 2013. — 448 с.
4. Савранская О. Л. Правовые основы местного самоуправления // Социологические исследования. — 1997. — № 1. — С. 111–119.
5. Петухов Р. В. К проблеме социального содержания местного самоуправления // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. — 2018. — № 6. — С. 131–146.
6. Королева Е. Н., Курникова М. В. Работа с населением в органах местного самоуправления: учеб. — метод. пособие по программе курсов повышения квалификации / Самар. гос. экон. ун-т. Самара, 2018. — 68 с.
7. Хабибрахманова Э. Х. Региональные практики вовлечения граждан в местное самоуправление // Экономика и управление: научно-практический журнал. — 2016. — № 5 (133) — С. 61–68.
8. Зотов В. Б. Современные информационные технологии как средство повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления // Муниципальная академия. 2017. № 4 октябрь — декабрь. — С. 8–20.
9. Зотов В. Б. Современный стиль руководителя: как управлять городом? / В. Б. Зотов. — М.: Юстицинформ, 2019—44 с.
10. Community engagement handbook. A Model Framework for leading practice In Local Government in South Australia, Project Consultants: Margaret Heylen (Project Manager) and Barbara Chappell (Author), 2008.
11. Ладыгин В. В. Модель общественного участия в процессе стратегического планирования. — М.: Фонд «Институт экономики города», 2010.
12. Королева Е. Н. Результативность форсайта в муниципальном стратегическом планировании / Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: материалы IV Международной научно-практической конференции / Государственный университет управления. — М.: Издательский дом ГУУ, 2019. — С. 85–88.
13. Вагин В. В. К вопросу о теории развития и регулирования инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // Муниципальная власть. — 2016. — № 1. — С. 16–23.
14. Курникова М. В. Участие населения в проектной деятельности на местном уровне // Современные вызовы и тенденции развития местного самоуправления. Материалы X Всероссийской научно-практической конференции, посвященной 550-летию образования города. — Чебоксары: Чебоксарский филиал РАНХиГС, 2019. — С. 161–164.

Literature:

1. Fedotova N. D. Local self-government: the problems of interacting with the community // Arctica and North. 2012. No. 6. Access mode: <https://cyberleninka.ru/article/n/mestnoe-samoupravlenie-problemy-vzaimodeystviya-s-naseleniem> (date of access: 02.07.2019).
2. Bondar N. S. Local self-government and constitutional adjudication. The constitutionalization of municipal democracy in Russia. M.: Norma, 2008. 592 pp.
3. Roy O. The basics of state and municipal management: training manual. St Petersburg: Piter, 2013. 448 pp.
4. Savranskaya O. L. Legal foundations of local self-government // Sociological studies. 1997. No. 1. Pp. 111–119.
5. Petukhov R. V. On the social content of local self-government // Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes. 2018. No. 6. P. 131–146.
6. Koroleva E. N., Kurnikova M. V. Engagement with the public at the local level. Samara, 2018. 68 pp.
7. Khabibrakhmanova E. H. Regional practices of involving citizens into local self-governance // Economy and Management: Research and Practice Journal. 2016. No. 5 (133). Pp. 61–68.
8. Zotov V. B. Modern information technology as a means of improving the performance of local authorities // Municipal Academy. 2017. No. 4. Pp. 8–20.
9. Zotov V. B. «Modern style of the head: how to administer the city?» / V. B. Zotov. — M.: Yustitsinform, 2019—44 p.
10. Community engagement handbook. A Model Framework for leading practice In Local Government in South Australia, Project Consultants: Margaret Heylen (Project Manager) and Barbara Chappell (Author), 2008.
11. Ladygin V. V. The model of public participation in strategic planning. Moscow: The Institute for Urban Economics, 2010.
12. Koroleva E. N. The results of foresight in municipal strategic planning // In the collection: The role of local government in the development of the state at the present stage: Proceedings of the 4th International Scientific and Practical Conference. State University of Management. 2019. Pp. 85–88.
13. Vagin V. V. On the issue of the development theory and regulation of participatory budgeting // Municipal Authorities. 2016. No. 1. Pp. 16–23.
14. Kurnikova M. V. Public participation in project activities at the local level // Current challenges and trends of local self-government development: Proceedings of the 5th All-Russian Scientific and Practical Conference dedicated to the 550th Anniversary of the city of Cheboksary. The Cheboksary Branch of RANEPА, 2019. Pp. 161–164.

Направления развития транспортной системы города Москвы

Directions of development of transport system of the city of Moscow



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

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



Зыков Сергей Владимирович, магистрант ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
zykovsergey95@mail.ru

Sergey Zykov, Master students State University of Management (Moscow)
zykovsergey95@mail.ru

Аннотация. В представленной статье рассматриваются направления и результаты развития транспортной системы города Москвы. Представлены данные о том, что Москва развивается и с учетом автомобиле-ориентированного подхода, но главное, что на первый план в развитии транспортной системы города легла концепция «Город, удобный для жизни». Данная концепция использует как меры содействия, направленные на повышение доступности и качества транспортных услуг, так и меры противодействия, ограничивающие рост личного транспорта. В статье отмечается, что поставленные в Государственной программе «Развитие транспортной системы» задачи, на сегодняшний день в большинстве своем решаются, что позволяет модернизировать транспортную систему города и создавать комфортные условия для жизни граждан.

Ключевые слова: управление; транспортная система; город; дорожно-транспортная инфраструктура; урбанистика

Abstract. The article discusses the directions and results of the development of Moscow transport system. The data are presented that Moscow is developing taking into account the transport-oriented approach, but the main thing is that the concept of «A city convenient for life» has come to the fore in the development of the transport system of the city. This concept uses both facilitation measures aimed at improving the availability and quality of transport services, and countermeasures that limit the growth of personal transport. The article notes that the tasks set in the State program «Development of the transport system» are currently mostly solved, which allows to modernize the transport system of the city and create comfortable conditions for the life of citizens.

Keywords: management; transport system; city; road and transport infrastructure; urbanism.

Урбанистические процессы, характерные сегодня для крупных городов, сопровождаются не только расширением границ и присоединением находящихся рядом территорий, но и модернизацией и строительством новой инфраструктуры различного назначения, необходимой для удовлетворения потребностей проживающего и приезжающего населения.

Согласно последним данным Федеральной службы государственной статистики в Москве на 1 января 2019 года проживало 12615279 человек и с 1994 года (9066612 человек), это число неизменно растет (рисунок 1). В 2019 году, по данным ГИБДД, в Москве количество зарегистрированных машин составляет около 7,2 млн. автомобилей. Ежедневно по городу ездит 3,6 млн. машин. Также следует отметить, что ежегодно в Москве становится на 8–10% автомобилей больше, а ежегодно в Москве

регистрируется 350–400 тыс. единиц автотранспорта. Активный прирост количества машин начался с середины 90-х годов. Для примера, в 1950 году количество транспортных средств составляла порядка 82 тыс., в 1960–150 тыс., в 1970–500 тыс.

Центр организации дорожного движения сообщает о росте личных автомобилей у жителей Москвы примерно на треть за последние 8 лет, не учитывая личный автотранспорт жителей соседних регионов, приезжающих в Москву на работу в будние дни.

Все эти факторы ведут к усугублению загруженности транспортной системы Москвы и требуют значительных изменений и реформирования существующей транспортной политики города. Перед городом стоит ряд задач и необходимо решить, какое направление развития следует выбрать в ближайшее время.

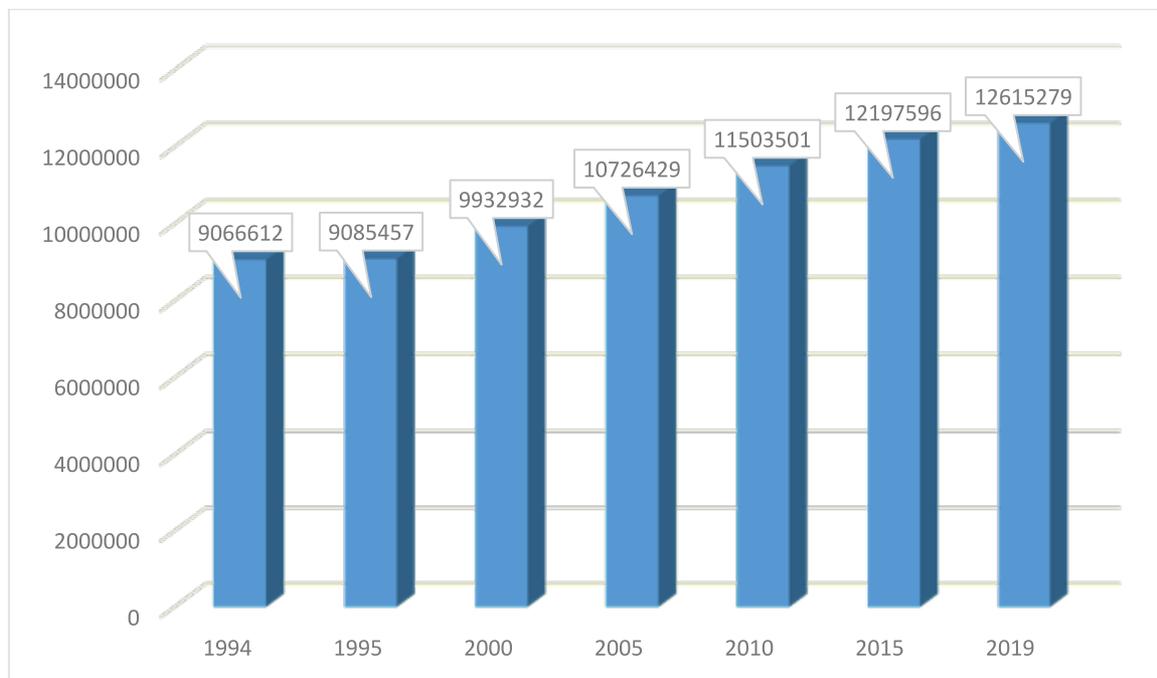


Рисунок 1 — Динамика роста численности населения в городе Москве с 1994 по 2019 гг. (с учетом присоединенных территорий)
Источник: данные Госкомстата России // www.gks.ru

В мировой практике развития транспортных систем крупных городов, по мнению

специалистов [5, 7], сложились 2 основных направления (рисунок 2).



Рисунок 2 — Направления развития транспортных систем крупных городов

Первое направление называется «автомобиле-ориентированным» и подразумевает улучшение и расширение транспортной инфраструктуры для автомобилистов. Этот подход подразумевает адаптацию городского пространства к использованию частных автомобилей, как приоритетного средства передвижения. Основными мерами по улучшению транспортной системы,

в таком случае, являются реконструкция городов для увеличения пропускной способности улиц и проспектов, в особенности их исторических центров, строительство разветвленной сети автомобильных дорог и обеспечение города необходимыми парковочными пространствами.

Одним из самых ярких примеров реализации автомобиле-ориентированного под-

хода можно считать строительство автомагистрали в городе Бостон (штат Массачусетс, США) в 50-е года прошлого века [2]. Ради увеличения пропускной способности центра города была воздвигнута шести полосная эстакада, для строительства которой 20.000 человек были выселены из своих домов. Строительство оживленной трассы негативно повлияло на экологическую ситуацию в городе и уже в 1960-м году был предложен проект переноса дорожного движения в подземный тоннель. Строительство тоннеля заняло 23 года и продолжалось до 2003 года, став самым дорогим проектом в истории строительства США. Несмотря на то, что власти города стремились минимизировать урон, наносимый окружающей среде и жителям города, автомобильное сообщение не было не только не ограничено, но даже увеличено, за счет повышения пропускной способности нового тоннеля. Этот пример наглядно показывает то, что в США чаще применяется именно «автомобиле-ориентированный подход» в реформировании транспортной инфраструктуры городов.

Однако, такой вид развития городской транспортной системы требует фундаментальной перестройки уже существующих коммуникаций и приведет к большей финансовой нагрузке на городской бюджет.

Согласно второму направлению, которое основывается на идее «городов, удобных для жизни» основной акцент в совершенствовании транспортной системы сделан на координацию и развитие различных видов общественного транспорта и улучшение положения пешеходов. Также, при возрастающей потребности оценивать урон, наносимый экологии города и необходимости рационального природопользования, идеи «удобного города» кажутся более актуальными и соответствующими современным реалиям. Меры, применяемые в рамках этого направления, подразделяются на две группы: содействие и противодействие. Содействие подразумевает расширение маршрутов общественного транспорта, улучшение его пропускной способности, качества обслуживания, организацию выделенных полос для наземного транспорта и строительство новых станций метрополитена и др. К мерам противодействия можно отнести повышение тарифов на парковку и ограничение въезда в центр города, предоставление преимуществ общественному транспорту, повышение налогов и сбо-

ров за пользование личным автомобилем.

Подобным путем пошел в совершенствовании транспортной системы Сингапур. В виду ограниченности территории (всего 725 км²) правительство этой страны ввело ряд мер по регулированию использованием личным автотранспортом. К этим мерам относятся: введение Свидетельства о праве (документ, сдерживающий рост количества частного транспорта в стране до 3% в год), введение высокой налоговой ставки и обязательная регистрация автомобиля в Управлении наземного транспорта. Помимо высокой стоимости автомобиля, житель Сингапура вынужден оплачивать также и регистрационный взнос, достигающий 140% от стоимости транспортного средства. Все эти меры направлены на снижение доли личного транспорта на дорогах страны и стимуляцию жителей пользоваться общественным транспортом.

Тем не менее, наиболее перспективным представляется комбинирование мер первого и второго направления, для выработки комплексной политики совершенствования транспортной системы города.

Разработанная Департаментом транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры города Москвы программа «Развитие транспортной системы» [1] была утверждена Правительством Москвы еще в 2011 году. В перечне мероприятий Государственной программы указаны как те, которые направлены на создание «удобного для жизни» города, так и те, которые можно причислить к «автомобиле-ориентированным», что говорит о комплексности существующей транспортной политики города. К 2020 году Программой заложено увеличение на 40% провозной способности общественного транспорта и сдерживание использования личного автомобильного транспорта (в часы пик), что вполне сочетается с основными задачами, указанными там же («снижение воздействия автомобильного транспорта на окружающую среду»).

По данным Годового отчета о выполнении Государственной программы города Москвы «Развитие транспортной системы» за 2018 год, многие запланированные показатели за период реализации программы достигнуты, а некоторые из них превысили плановый уровень. На диаграммах (рисунки 3–8) представлены некоторые из показателей программы за период с 2014 по 2019 годы [3].



Рисунок 3 — Годовой объем пассажирских перевозок на общественном транспорте, млрд. пасс. в год

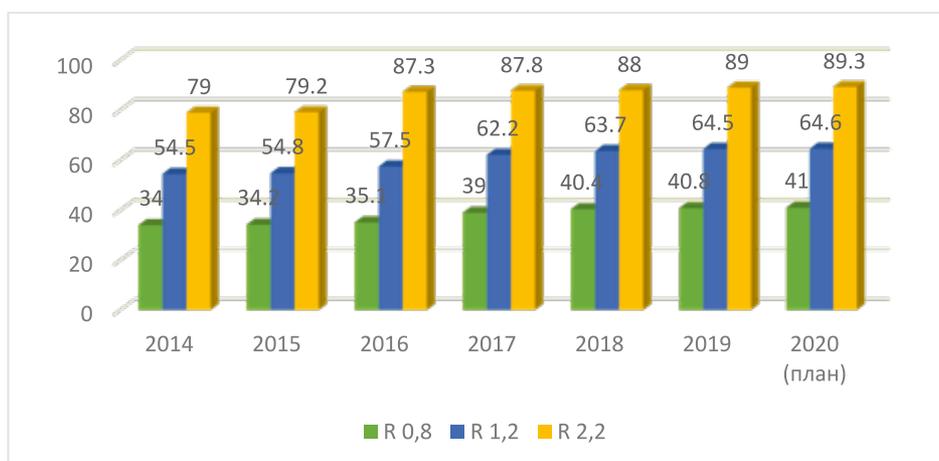


Рисунок 4 — Доля населения Москвы, проживающего в зоне транспортной доступности от станций метро (в радиусе 0,8 / 1,2 / 2,2 км, соответственно),%



Рисунок 5 — Доля общественного транспорта в среднесуточном объеме пассажирских перевозок (в рабочие дни),%

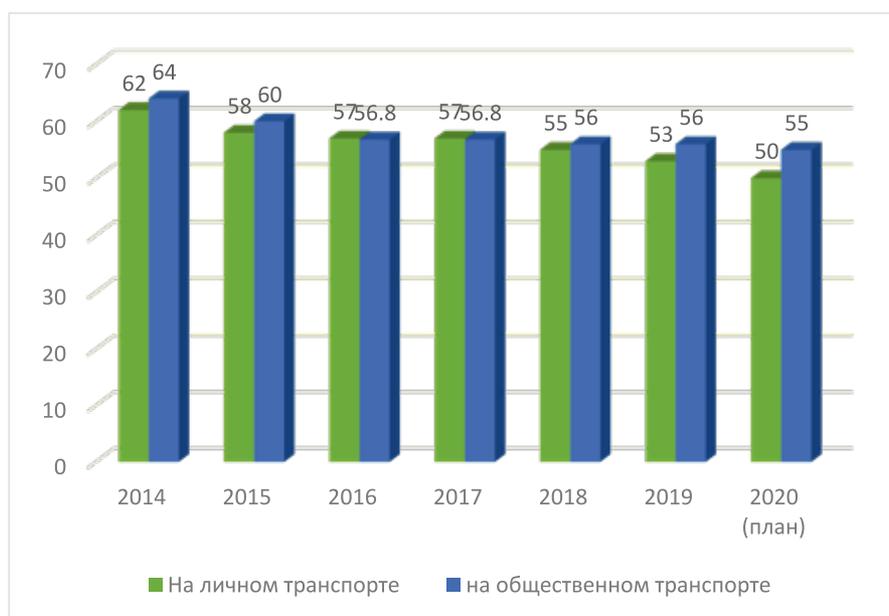


Рисунок 6 — Среднее время поездки на индивидуальном транспорте и транспорте общего пользования в утренние часы пик из жилых районов вблизи МКАД до центра города, мин.

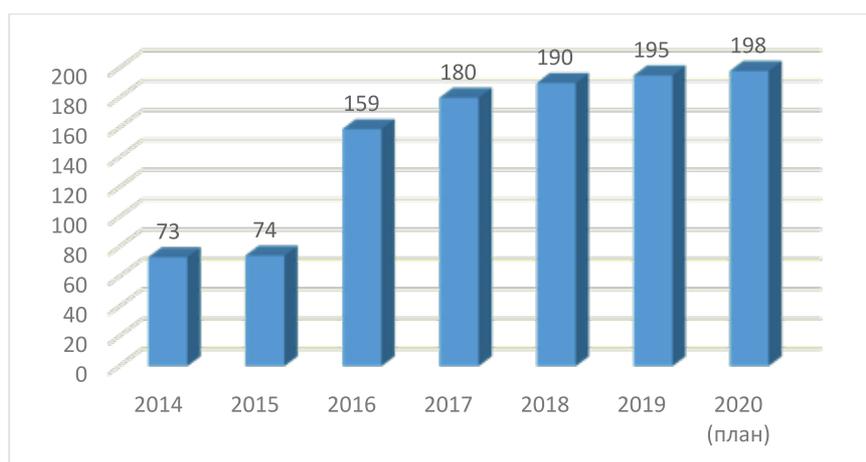


Рисунок 7 — Частота движения наземного ГПТ по выделенным полосам, ед./час

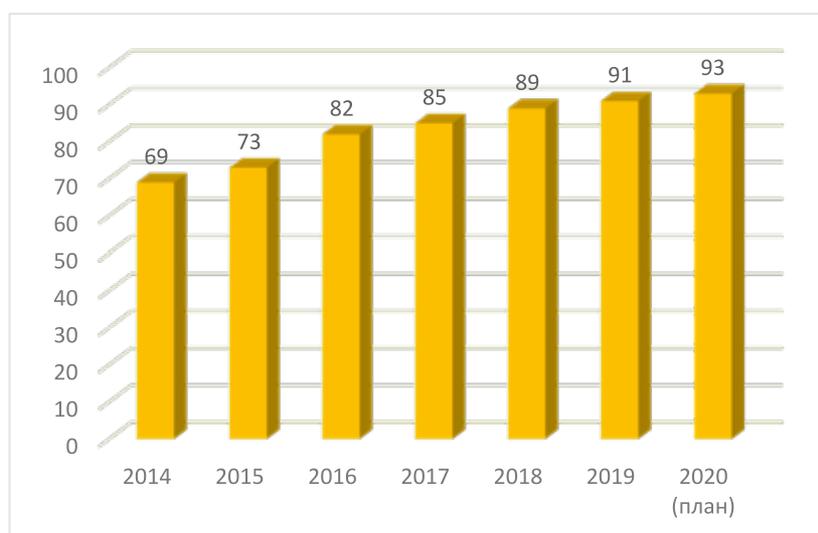


Рисунок 8 — Доля подвижного состава наземного ГПТ, приспособленного для маломобильных групп населения, %

Достижение запланированных результатов способствовало повышению уровня доступности транспортных услуг населению, качества транспортного обслуживания. Существенно улучшена работа городского пассажирского транспорта, обновлен подвижной состав, проведена реконструкция дорожно-уличной сети, объектов транспортной инфраструктуры. В Москве развивается интеллектуальная транспортная система [4, 6] и внедряются передовые технологии в транспортную систему города.

О комплексности подхода можно судить по целям, заявленным в Программе—цель «создание системы связующих проездов между сегментами улично-дорожной сети города Москвы» дополняется такими целями как «повышение комфортности поездок на транспорте общего пользования» и «введение интермодальных билетов».

Об эффективности применяемого

в Москве подхода к совершенствованию транспортной системы может свидетельствовать факт улучшения показателей среднего времени поездки до центра Москвы, при увеличении уровня автомобилизации населения. Учитывая общий рост численности населения города Москвы, мы видим однозначное улучшение транспортной ситуации в городе, и перспективы достижения еще более высоких показателей. Успешность применяемой политики подчеркивает также международное признание заслуг столицы—в 2016-м году Москва заняла второе место в финале ежегодной международной премии «За устойчивое транспортное развитие» (SustainableTransportAward 2016) и стала победителем в престижном конкурсе ITF Awards, в категории «Пассажирский транспорт» за значительное улучшение дорожной ситуации в городе.

Литература:

1. Постановление Правительства Москвы от 02.09.2011 № 408-ПП «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Развитие транспортной системы» на 2012–2016 годы и на перспективу до 2020 года» [Электронный ресурс] // URL: <https://www.mos.ru/dt/documents/obraztcy-dokumentov/view/184155220/> (дата обращения: 07.11.2019).
2. 10 лет спустя, что сделали по проекту Бостонского тоннеля? [Электронный ресурс] // Газета «Бостонский глобус». — URL: <https://www.bostonglobe.com> (дата обращения: 11.10.2019).
3. Годовой отчет о выполнении Государственной программы города Москвы «Развитие транспортной системы» за 2018 год [Электронный ресурс] // URL: <https://GodovoiotchetpoGPza2018godfinversiya.pdf> (дата обращения: 07.11.2019)
4. Зотов В. В. Информационные технологии на службе по взаимодействию власти с населением // В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы развития государственного управления и права Сборник научных статей V международной научно-практической конференции «Управленческие науки в современном мире». Под ред. С. Е. Прокофьева [и др.]. 2018. С. 58–62.
5. Латфуллин Г. Р. Городская антропология // Градостроительное право. 2019. № 4. С. 35–38.
6. Милькина И. В., Косарин С. П. Искусственный интеллект в системе управления городом // В сборнике: Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика Материалы 1-й Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 258–264.
7. Пугачев И. Проблема транспортных систем городов и возможные пути их решения. Координационный совет по организации дорожного движения [Электронный ресурс] // — URL: http://www/ksodd/ru/bdd/publication/the_problem_of_transport_systems_of_cities_and_possible_solutions.php (дата обращения: 11.10.2019).

Literature:

1. Resolution of the Government of Moscow dated 02.09.2011 No. 408-P «On approval of the State program of the city of Moscow «Development of the transport system» for 2012–2016 and for the future until 2020» [Electronic resource] // URL: <https://www.mos.ru/dt/documents/obraztcy-dokumentov/view/184155220/> (accessed: 07.11.2019).
2. 10 years later, what did the Boston tunnel project do? [Electronic resource] // newspaper «Boston globe». — Mode of access: <https://www.bostonglobe.com> (date accessed: 11.10.2019).
3. Annual report on the implementation of the State program of the city of Moscow «development of the transport system» for 2018 [Electronic resource] // URL: <https://GodovoiotchetpoGPza2018godfinversiya.pdf> (accessed: 07.11.2019)
4. Zotov V. B. Information technologies in the service of interaction of power with the population // In the collection: Actual problems and prospects of development of public administration and law Collection of scientific articles of the V International scientific-practical conference «Management Sciences in the modern world». Edited by S. E. Prokofiev [et al.]. 2018. Pp. 58–62.
5. Latfullin G. R. Urban anthropology // Town-Planning law. 2019. No. 4. Pp. 35–38.
6. Milkina I. V., Kosarin S. P. Artificial intelligence in the city management system // In the collection: Step into the future: artificial intelligence and digital economy Proceedings of the 1st International scientific and practical conference. State University of management. 2017. Pp. 258–264.
7. Pugachev I. The Problem of transport systems of cities and possible solutions. Coordination Council for the organization of traffic [Electronic resource] // URL: http://www/ksodd/ru/bdd/publication/the_problem_of_transport_systems_of_cities_and_possible_solutions.php (accessed 11.10.2019).

Совершенствование организационных механизмов управления транспортной инфраструктурой в курортных городских округах

Organizational Improvement transport controls resort infrastructure urban districts



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

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



Рукина Ирина Михайловна, профессор, академик РАЕН, член правления МОО «Комитет по борьбе с коррупцией», Доктор экономических наук irinarukina@mail.ru

Rukina I.M., Professor, academician of RAEN, member of the Board of the NGO « Committee against corruption», Doctor of economics irinarukina@mail.ru



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

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

Аннотация. Целью исследования является разработка механизмов управленческих решений в сфере управления транспортной инфраструктурой в курортных городских округах на примере городского округа Евпатория. Задача исследования — совершенствование управления транспортной инфраструктурой в муниципальном образовании. Предложенные авторами механизмы могут найти практическое применение в совершенствовании управления транспортной инфраструктурой в городе.

Ключевые слова: управление транспортной инфраструктурой, Республика Крым, пассажирский транспорт, транспортные потоки, организационные механизмы, муниципальные образования, проблемы курортных городов.

Abstract. The aim of the study is to develop mechanisms of management decisions in the field of transport infrastructure management in the resort town of Evpatoria. The aim of the study is to improve the management of transport infrastructure in the municipality. The mechanisms proposed by the authors can find practical application in improving the management of transport infrastructure in the city.

Key words: transport infrastructure management, Republic of Crimea, passenger transport, traffic flows, institutional mechanism, municipalities, problems of resort towns.

В течение последних пяти лет в Республике Крым реализуется комплекс мер по социально-экономическому развитию региона. Однако наряду с положительными результатами следует отметить, что не все проблемы решаются своевременно, и существует целый ряд специфических проблем, связанных с переходным периодом [1].

Все проблемы следует поделить на три уровня: федеральные, региональные и местные.

К первому уровню, безусловно, относятся проблемы безопасности, в том числе транспортной и энергетической; строительство федеральных трасс; система налогообложения; упорядочение регистрационных процедур; восстановление государственных лечебно-оздоровительных учреждений.

К региональным проблемам относятся: развитие туризма и инфраструктуры; развитие коммуникаций; взаимоотношение властей и бизнеса; проблемы с застройкой прибрежных и заповедных зон; экологические проблемы; восстановление экономики региона.

На местном уровне мы видим большое количество проблем организационного характера. В первую очередь, это развитие туристской инфраструктуры, организация транспортных потоков, обустройство парковочных пространств в прибрежных районах [2]. Серьёзное беспокойство для отдыхающих представляет транспортное обслуживание в отдельных городах, например, в Евпатории. Авторы проанализировали ситуацию с организацией управления транспортной инфраструктурой города на месте в регионе и выявили следующие требующие незамедлительного решения недостатки:

1. Недостаточно регулируемые транспортные потоки создают угрозу жизни водителям, пассажирам, населению и отдыхающим. Водители зачастую нарушают правила дорожного движения, создавая аварийные ситуации.

С открытием движения по крымскому мосту машинопоток в регионе существенно увеличился. Количество отдыхающих в сезоне 2019 года было рекордным. Многие приехали на автомобилях, что создало дополнительную и высокую нагрузку на всю транспортную систему города. Город, особенно его историческая территория, оказались не готовыми к такому количеству личного транспорта.

2. Отсутствие парковочных пространств и зон, по словам отдыхающих и горожан, превратили город в сплошную парковку. Автомобилисты, стремясь подъехать как можно ближе к берегу, занимают всё уличное пространство, зачастую также с нарушениями, что затрудняет передвижение не только городского транспорта, но даже пешеходов, особенно пешеходов с маленькими детьми и лиц с ограниченными возможностями.

3. Некоторые транспортные средства: автомобили и мотоциклы, въезжают в рекреационные зоны, например, парк им. Фрунзе, тем самым нарушая экологическое равновесие и создавая угрозу для здоровья отдыхающих.

4. Следующая важная проблема — недостаточное обеспечение города пассажирским городским транспортом. Автобусы компакт-формата осуществляя движение по маршрутам, периодически нарушают график движения обозначенный на табличках остановок. Автобусы не всегда останавливаются на остановках, даже если там находятся ожидающие транспорт граждане. Водители часто не объявляют остановки, что создаёт неудобства приезжим отдыхающим. На перегруженных маршрутах, например № 6, который проходит через весь город, охватывая все пляжные зоны, автомашин явно не хватает. В часы пик, когда отдыхающие едут с пляжа или на пляж, автобусы идут загруженные настолько, что это создаёт угрозу здоровью и жизни пассажирам. Трамваи сезонного расписания (маршруты № 2 и 4) ходят крайне редко и не соблюдают указанное расписание. Расписание движения городского транспорта составлено ненадлежащим образом. Оно не соответствует курортным требованиям, то есть транспорт в высокий сезон работает в обычном режиме, не обеспечивая потребности отдыхающих в свободном передвижении от мест отдыха к месту проживания. График работы автобусов заканчивается в 20–00. Реже в 20–30, что крайне рано для курортного города. В остальное время отдыхающим «предлагается» передвигаться на такси, что могут позволить себе далеко не все отдыхающие [3].

Проанализировав туристический поток города Евпатория в 2019 году, авторы составили «портрет» среднестатистического отдыхающего. Как правило, это — женщина средних лет или пожилого возраста с несколькими детьми, или молодая семья

с несколькими детьми, или лица сопровождающие детей или лиц с ограниченными возможностями. К слову—отдыхающих с большим количеством детей (более трёх) в городе в 2019 году было намного больше чем в предыдущем сезоне. Несложно предположить, что таким отдыхающим постоянно передвигаться по городу на такси материально затруднительно, даже с учётом относительно невысокой его стоимости, поэтому большинство отдыхающих предпочитает пользоваться общественным транспортом [4].

Авторы провели социологический опрос среди пассажиров транспортных маршрутов и выявили, что подавляющее большинство граждан—98% опрошенных, крайне недоволено его работой. Среди опрошенных были три категории: горожане, гости города и водители транспортных средств разных категорий.

80% опрошенных граждан возмущались качеством перевозок. Среди выделенных проблем: переполненность транспорта, большие интервалы между движениями, отсутствие работы транспорта в вечерние часы, некачественное вождение, духота, неудовлетворительное техническое состояние транспорта.

Основными причинами проблем респонденты указали следующие: нехватка машин автопарка, нехватка водителей ввиду низкой заработной платы, устаревшие автобусы, плохая организация работы транспортной инфраструктуры [5].

Авторы провели дополнительное исследование и выявили, что городской транспорт в Евпатории обслуживается частной компанией, то есть владельцы автопарка в первую очередь заинтересованы личной прибылью, а не качеством и безопасностью перевозок. Водители работают «на плане по выручке от перевозок», то есть получают доход от количества перевезённых пассажиров. Что влечёт переполненность салонов и не способствует безопасности и качеству перевозок. Поскольку «план по выручке» у водителей в сезон очень высокий (по данным опроса—5000 рублей в день плюс стоимость заправки автобуса), то при стоимости проезда в 17 рублей, выполнить его крайне сложно, и соответственно чистый заработок водителя остаётся очень низким, что не способствует привлечению на работу высококвалифицированных кадров. Также следует отметить, что подобная система оплаты труда является

не прозрачной, что создаёт сложности при исчислении налоговых и социальных платежей в бюджет и фонды [6].

5. Ещё одна проблема—пешеходные зоны. Если основные проезжие части дорожного покрытия ещё как-то ремонтируются, то пешеходные зоны (второстепенные) не ремонтировались, видимо, с советских времен и зачастую представляют угрозу для здоровья пешеходов особенно в вечерние часы, поскольку большинство тротуаров находятся в тени деревьев и практически не освещаются.

Выводы: всё вышеперечисленное не способствует повышению качества обслуживания в регионе, а создаёт угрозы и дополнительные проблемы для отдыхающих [7].

С целью совершенствования системы управления транспортной инфраструктурой города Евпатория авторы предлагают следующие организационные механизмы:

Организация системы автоматического регулирования транспортных потоков с установкой светофорных объектов в местах наибольшего риска возникновения аварийных ситуаций [8].

Установка камер наружного видеонаблюдения для фиксации превышения скоростных режимов и иных нарушения правил дорожного движения.

Организация крупных парковочных пространств на открытых площадках за пределами рекреационных зон, например, в районе пересечения проспектов Победы и Ленина.

Ограничение въезда личного автотранспорта в рекреационную зону в дневные часы в районах: Курортный (не ниже пр. Ленина), мкр. Санаторный (не ближе ул. Киевская).

- Органам ГИБДД усилить контроль за нарушением въезда в парковые зоны мото- транспорта.

Ввести (усилить) ответственность водителей городских транспортных средств за нарушение графика движения.

Ввести (усилить) ответственность водителей городских транспортных средств за нарушение переполняемости салонов.

Ввести личную административную и уголовную ответственность для собственников пассажирского автопарка за нарушения правил перевозок, угрожающих здоровью и жизни граждан.

Городской администрации разработать график движения и работы транспортных

маршрутов с учётом сезонной заполняемости транспорта. В высокий сезон необходимо организовать работу городского транспорта не менее чем до 23–24 часов. А также рекомендуется на особо оживлённых маршрутах организовать ночные пассажирские перевозки.

Отправку сезонного трамвая № 2 от конечной остановки «Гортеатр» в вечерние часы следует привязать к окончанию спектаклей театра с поправкой на 15 минут, чтобы люди успели дойти до остановки и доехать до дома после спектакля. Рекомендуем установить время отправки в 22–00.

Администрации Республики Крым рекомендуется пересмотреть политику организации транспортного обслуживания в курортных городах. При не эффективной работе частных организаций, рекомендует-

ся лишать их лицензий и передавать организацию транспортного обслуживания в государственный (муниципальный) сектор.

Администрации города Евпатория в ближайшие к курортному сезону 2020 г. сроки отремонтировать пешеходные зоны (тротуары) на прилегающих к набережным и параллельных улицам: Кирова, Пушкина, Токарева, Шевченко, Московская, Маяковского, Белинского, Чернышевского, Бартенева. Также необходимо обеспечить освещение пешеходных тротуаров в тёмное время суток.

Руководящим органам республики Крым обеспечить надлежащий контроль за исполнением рекомендаций.

Своевременное выполнение рекомендаций позволит городу Евпатория существенно повысить качество транспортного обслуживания и безопасность отдыхающих.

Литература:

1. Анфимова А. Ю., Дорощев А. Ю., Новицкий И. Ю., Голованов В. И., Фадеев А. С. Сегментация рынка гостиничной недвижимости крупного города. Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ» <https://naukovedenie.ru> Том 7, № 5 (сентябрь — октябрь 2015). 17 стр.
2. Голованов В. И. Проблемы развития и поддержки малого и среднего предпринимательства в муниципальных образованиях в современных условиях. Сборник трудов ежегодной Международной научно-практической конференции «Экономические аспекты развития Российской индустрии в условиях глобализации». М.: Моск. политех. университет, 15.12.2016.
3. Голованов В. И., Латыпов Н. А. Повышение конкурентоспособности государственных и муниципальных унитарных предприятий при функционировании и осуществлении предпринимательской деятельности. Экономические аспекты технологического развития современной промышленности 9/2017 / Материалы Международной научно-практической конференции. Москва 19 мая 2017.
4. Зотов В. Б., Бронников И. А. Анализ проблем привлечения инвестиций в развитие муниципальных образований // Управление государственное, муниципальное и корпоративное: теория и лучшие практики Материалы первой Всероссийской научно-практической Конференции с международным участием. Редактор А. Н. Гуда. 2016. С. 7–13.
5. Зотов В. Б., Проказова Ю. В. Организация экологического контроля на муниципальном уровне. //Муниципальная Академия № 2/2019, с. 17–23.
6. Кирнарская С. В., Анфимова А. Ю., Голованов В. И., Савитикова М. А. Управление экологией как фактором повышения качества жизни в регионах. Анализ проблем и перспективы. //Муниципальная Академия № 2/2019, с. 24–27.
7. Кирнарская С. В., Анфимова А. Ю., Голованов В. И. Экологизация экономики России: некоторые аспекты налогообложения, экологические платежи и возможные пути развития. //Муниципальная Академия № 2/2019, с. 28–35.
8. Рукина И. М., Анфимова А. Ю. Повышение качества государственных услуг в социальных учреждениях: домах отдыха и пансионатах. //Муниципальная Академия № 3/2018, с. 168–170.

Literature:

1. Anfimova A. Yu., Dorofeev A. Yu., Novitsky I. Yu., Golovanov V. I., Fadeev A. S. Segmentation of the hotel real estate market of a large city. Online journal «science» <https://naukovedenie.ru> Volume 7, No. 5 (September-October 2015). 17 p.
2. Golovanov V. I. Problems of development and support of small and medium-sized businesses in municipalities in modern conditions. Proceedings of the annual International scientific and practical conference «Economic aspects of Russian industry development in the context of globalization». Moscow: Mosk. Polytech. University, 15.12.2016.
3. Golovanov V. I., Latypov N. A. improving the competitiveness of state and municipal unitary enterprises in the functioning and implementation of entrepreneurial activity. Economic aspects of technological development of modern industry 9/2017 / Proceedings of the International scientific and practical conference. Moscow may 19, 2017.
4. Zotov V. B., Bronnikov I. A. Analysis of the problems of attracting investments in the development of municipalities / / state, municipal and corporate Governance: theory and best practices Materials of the first all-Russian scientific and practical Conference with international participation. Edited By A. N. Hood. 2016. Pp. 7–13.
5. Zotov V. B., Prokazov Y. V. Organization of environmental monitoring at the municipal level. // Municipal Academy No. 2/2019, pp. 17–23.
6. Kirnarskaya S. V., Anfimova A. Yu., Golovanov V. I., Savotikova M. A. environmental Management as a factor of improving the quality of life in the regions. Analysis of problems and prospects. // Municipal Academy No. 2/2019, pp. 24–27.
7. Kirnarskaya S. V., Anfimova A. Yu., Golovanov V. I. Greening of the Russian economy: some aspects of taxation, environmental payments and possible ways of development. // Municipal Academy No. 2/2019, pp. 28–35.
8. Rukina I. M., Anfimova A. Yu. Improving the quality of public services in social institutions: rest homes and boarding houses. // Municipal Academy No. 3/2018, pp. 168–170.

Факторы развития туризма на региональном и муниципальном уровне

Factors of tourism development in regional and municipal level



Лебедева Юлия Аркадьевна, Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВО «Государственный университет управления», г. Москва
vuchko72@rambler.ru

Julia Lebedeva, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Department of state and municipal governance of State University of Management (Moscow)
vuchko72@rambler.ru

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы социально-экономического развития регионального и муниципального туризма, необходимость данного развития обоснована переходом экономики в сторону постиндустриального общества и приоритетности развития сферы услуг. Именно региональное и муниципальное управление туристской деятельности имеет приоритетное значение, т.к. туризм напрямую зависит от ресурсов, условий и возможностей конкретного региона. При этом, стратегии развития регионов не проработаны в должной степени и не имеют достаточной базы для мониторинга потенциала туристского региона. В статье отражены факторы социально-экономического развития регионального туризма и степень их влияния для организации мониторинга качества туристских услуг и конкурентоспособности региона.

Ключевые слова: региональные стратегии развития туризма, факторы социально-экономического развития туристского региона, конкурентные преимущества региона, анализ туристского потенциала региона.

Abstract. The article considers the issues of socio-economic development of regional and municipal tourism; the need for this development is justified by the transition of the economy towards a post-industrial society and the priority development of the service sector. It is the regional and municipal tourism management has priority, because tourism directly depends on the resources, conditions and capabilities of a particular region. At the same time, regional development strategies have not been developed to a sufficient degree and do not have a sufficient base for monitoring the potential of the tourist region. The article reflects the factors of socio-economic development of regional tourism and the degree of their influence for organizing monitoring of the quality of tourism services and the competitiveness of the region.

Keywords: regional tourism development strategies, factors of socio-economic development of the tourist region, competitive advantages of the region, analysis of the tourist potential of the region.

Туристская деятельность вносит в экономику России значительный вклад: туризм составляет 3,47% валового внутреннего продукта страны, обеспечивает занятость более 1 миллиона человек, привлекает иностранную валюту за счет въездного туризма и стимулирует развитие регионов. В настоящее время в Российской Федерации происходит переориентирование экономики в сторону постиндустриального общества и приоритетности развития сферы услуг, в связи с чем туристскому сектору необходима модернизация системы управления, в особенности на региональном и муниципальном уровне. Именно региональное и муниципальное управление туристской деятельности имеет приоритетное значение, т.к. туризм напрямую зависит от ресурсов, условий и возможностей конкретного региона.

По состоянию на 2019 год в России находится 85 регионов и 21501 [4] муниципальное образование, и если регионы имеют различные стратегии или концепции развития туризма, то лишь малая часть муниципальных образований имеет хотя бы сформулированные направления работы в данной сфере. Значение муниципальной власти состоит в том, что она способствует более эффективному функционированию хозяйства и повышению качества жизни населения. [2]

В качестве методологической основы выступили труды отечественных ученых в области государственного и муниципального управления. Значительный вклад в развитие системы муниципального управления внес Зотов В.Б., Авдеева Т.Т., Владыкина Ю.О., Бухвальд Е.М., Ворошилов Н.В., также исследования на тему развития туризма регионов России были проведены Балыниным И.В., Важениной И.С., Гринчель Б.Н., Жуковой М.А. и Назаровой Е.А., Саранчи М.А. Стратегии развития регионов описаны в работах таких ученых как: Мельникова Л.В., Новичков Н.В., Платонова Н.А., Кривошеева Т.М. Исследования по соответствующей тематике отражают неприспособленность системы государственного и муниципального управления к определению концептуальных подходов к оценке и сравнению потенциала регионов.

Внутренний туристский рынок должен развиваться и расти, охватывая новые рекреационные дестинации, что зависит от финансовой политики регионов, инвестиционной привлекательности и уровня ин-

ституционального развития социально-экономической системы. Также существует проблема сложившейся модели экономических взаимоотношений, в которой крупные корпорации занимают доминирующее положение над интересами развития страны и регионов. Данные проблемы предполагают широкий круг задач для их устранения, начиная с анализа и оценки туристского потенциала территории, ее ресурсов и вплоть до разработки полноценной стратегии территориального развития туризма.

Для разработки стратегии региона или целевой программы развития необходимо определить конкурентные преимущества конкретного региона и его вклада в экономику страны.

На основе анализа изученных материалов можно сделать вывод, что для корреляционного и регрессионного анализа ситуации туристского регионального рынка, выявления и оценки причинно-следственных взаимосвязей, необходимо:

- выбрать факторы, которые влияют на туристический поток в данном регионе;
- оценить значимость каждого из данных факторов;
- разработать параметры модели развития;
- верифицировать данную модель. [3]

Однако, следует заметить, что при полноценной оценке факторов конкурентных преимуществ регионов полностью объективная оценка не представляется возможной. Более того, понятийный аппарат в сфере туризма в России не отражает многих терминов, необходимых для мониторинга существующей ситуации в туризме, таких как туристское потребление, туристские доходы и расходы и пр. Одной из основных задач на данный момент является актуализация определений в частности и нормативно-правовой базы в целом с учетом международных рекомендаций в сфере туризма и гостеприимства.

На настоящий момент не существует полноценной методики сбора, отслеживания и своевременного мониторинга ситуации на туристском рынке, также отсутствует достоверная и удовлетворяющая требованиям рынка система оценки показателей регионального и муниципального туризма. При этом, методика учета вклада туризма в региональную экономику и в экономику субъектов Российской Федерации имеет

довольно схематичный характер, отсутствует официальная база данных проведения расчетов[1]. Как результат—затруднительное положение управляющих органов при определении программы развития туризма в регионах и, тем более, муниципальных образованиях.

При определении вклада туристической отрасли в экономику региона следует проанализировать существующие системы экономических показателей туризма. На данный момент регионы предоставляют следующую информацию в Минэкономразвития:

- туристский поток в регионе;
- объем потребления;
- рост цен предприятий и организаций туристской отрасли.

Эти показатели анализируются только в разрезе основных компаний, предоставляющих туристам услуги, а именно средства размещения, туристские фирмы, объекты культуры и спорта. Необходимо также учитывать, что туристская деятельность состоит из множества других объектов из смежных отраслей, связанных с туристической активностью путешествующих, включая:

- коллективные и индивидуальные средства размещения;
- организации общественного питания;
- перевозки железнодорожным пассажирским транспортом;
- перевозки автобусным и автомобильным транспортом;
- перевозки воздушным транспортом;
- перевозки водным транспортом;
- аренда транспортного оборудования;
- страховые компании;
- медицинское обслуживание;
- паспортно-визовая поддержка;
- операторы связи;
- туристские агентства, операторы и другие туристские организации;
- центры по организации культурных мероприятий;
- центры по организации спортивных и развлекательных мероприятий;
- торговые точки по продаже сувенирных товаров;
- организации розничной торговли;
- образовательная система;
- инфраструктура региона;
- прочие организации, специализирующиеся на туристской деятельности.

Каждый из данных объектов имеет свой коэффициент влияния на экономику ре-

гиона, но в совокупности они составляют базу туристского потенциала региона, его конкурентные преимущества и являются основой для анализа туристского потенциала региона и оценки его вклада в экономику региона и страны. Соответственно, если на данный момент в регионе уже создана благоприятная среда для развития туризма, то в последующем это поспособствует появлению новых возможностей для привлечения инвестиций, повышения занятости населения и др. Таким образом необходимо составить систему показателей результатов социально-экономической деятельности, основываясь на вышеперечисленных отраслях, секторах и группах компаний.

Также следует отметить, что в настоящее время социально-экономическое развитие регионального туризма зависит от трех основных факторов:

1. Рыночного фактора, который предполагает взаимодействие и взаимосвязь мирового рынка, национальных и региональных рынков;

2. Конкурентного фактора, который означает увеличение рыночной конкуренции, в особенности неценовой, направленной на улучшение качественных характеристик продукта или услуги за счет внедрения инновационных технологий;

3. Производственного фактора, подразумевающего переход от массового производства к индивидуальному, горизонтальную организацию труда и повышению индивидуальной ответственности персонала.

Данные факторы отражают важность внедрения территориальной интеграции, перехода к дифференцированным региональным рынкам и необходимость регулирования и управления на муниципальном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации. Очевидно, что не каждое муниципальное образование должно стремиться к статусу туристского центра, но каждое должно участвовать в развитии туризма региона в целом, стремиться к улучшению внешнего облика своего города/поселения, повышению attractiveness, развитию инфраструктуры своего региона, привлечению средств и инвестиций и проводить сбор и анализ ситуации развития туризма на местах, что в свою очередь поможет при составлении стратегий развития туризма по субъектам Российской Федерации. Таким образом, один регион может иметь значительные ресурсы и потенциал, кадровую

базу и привлекать дополнительные инвестиции, другой, находясь в невыгодных условиях или имея неблагоприятное расположение, не имеет возможности к развитию, а третий развивается только в рамках отдельной отрасли или сферы деятельности. В таком случае встает вопрос какие показатели и факторы должны учитываться в первую очередь при развитии определенного региона, какие показатели следует учитывать

организациям, работающим в сфере туризма и гостеприимства и какие из регионов (муниципальных образований) должны повышать свою конкурентоспособность.

Один из подходов[5] к определению критериев, по которым следует классифицировать факторы социально-экономического вклада туризма, представлен ниже (Рис. 1).



Рис. 1 — Классификация факторов социально-экономического развития туристского региона

1. По способу развития факторов социально-экономического развития целесообразно разделить на 2 группы: статистическую и динамическую. Статистические факторы отражают природно-климатические условия, географию территорий, рельеф, культурные, исторические или природные места показа и пр. Динамическими факторами являются демография, социально-экономические показатели, материально-техническая база, политика, т.е. те показатели, которые имеют возможность изменяться в зависимости от времени.

2. Отношение к среде функционирования туристского региона подразделяется на внутренние и внешние факторы.

Воздействие на внутренние факторы оказывают:

- спрос, предложение и распределение;
- сегментация рынка; интернационализация и глобализация рынка (представительство одних и тех же крупных компаний почти во всех регионах);
- реклама и СМИ;
- качество образования в сфере туризма и гостеприимства.

Прямое воздействие на внешние факторы развития региона оказывают:

- поставщики;
- потребители;
- регионы-конкуренты;
- финансовые организации;
- предприятия транспорта.

Косвенное воздействие на внешнюю среду оказывают:

а) Общеэкономические факторы, в том числе: доходы населения, внешнеэкономическая деятельность страны, процессы, происходящие в мировой и национальной экономике, финансовая нестабильность экономики страны, изменения в сфере таможенного и визового контроля и др.

б) Общеполитический фактор, подразумевающий стабильную обстановку в самом регионе и в стране в целом;

в) Научно-технический фактор. Многие существующие наработки уже могут активно использоваться в региональном управлении для развития туризма, в большей степени информационные технологии. Основными направлениями инновационной активности в регионе являются:

- новые туристские маршруты, новые туристские/ресторанные/гостиничные продукты и услуги;
- новая техника и технологии в обслуживании;

- открытие и использование новых туристических ресурсов;
 - новые способы и пути при организации бизнес-процессов;
 - новые направления и рынки сбыта и др.
- г) Демографические факторы могут включать рост населения конкретного реги-

она, изменения в социально-демографическом профиле населения, уровень образования и культуры граждан и многое другое.

3. Способы влияния на функционирование и развитие туристского региона подразделяются на позитивное и негативное влияние. Классификация данных факторов представлена на Рис. 2.



Рисунок 2. Классификация факторов по способу влияния на функционирование и развитие туристского региона

4. Способ измерения подразумевает показатели конкурентоспособности региона, так к «жестким» факторам относят количественные характеристики, такие как:

- производственные ресурсы (земля, персонал, капитал и др.);
- производимые и потребляемые товары и услуги (структура населения и потребления, взаимодействие компаний, производящих смежные товары и услуги, инфраструктура региона);
- налоговая система в регионе, субсидии, программы поддержки и пр.

К «мягким» факторам (качественные характеристики) следует отнести:

- политическую ситуацию;

- общественный климат;
- квалификационную занятость населения;
- степень развития предприятий и экономической структуры региона;
- образовательную систему в регионе;
- степень развития маркетинговой стратегии региона;
- внутрисистемное взаимодействие всех объектов туристской деятельности, включая предприятия и индивидуальных предпринимателей, региональные и муниципальные администрации, ВУЗы и пр.;
- уровень качества жизни (стоимость и качество жилья в регионе, экономические, рекреационные и культурные возможности и т.д.).

Туристским регионам для перехода на путь устойчивого развития необходимы колоссальные усилия, обновление нормативно-правовой базы на местах и на государственном уровне, внедрение положений, которые зачастую не поддерживаются населением, но имеют значительное положительное влияние для повышения соци-

ально-экономического положения региона. Имея целью развитие туризма в регионе необходимо переориентировать работу местных органов управления в направлении устойчивого развития, используя стратегическое развитие и соответственно планирование на основе мониторинга данных туристских объектов региона.

Литература:

1. Зверева А. А. Статистические основы мониторинга туризма // Научно-технические ведомости Санкт-Петербургского государственного политехнического университета. Экономические науки. 2009. № 4 (81).
2. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Научные труды Вольного экономического общества России. 2018. Т. 210. № 2. С. 412–421.
3. Зюляев Н. А., Низова Л. М., Сорокина Е. Н. Внутренний туризм как вид экономической деятельности на мезоэкономическом уровне // Вестник НГИЭИ. 2018. № 6 (85).
4. Росстат. Распределение муниципальных учреждений по типам муниципальных образований на 1 января 2019 года.
5. Чудновский А. Д., Жукова М. А., Кормишова А. В. Теория и методология социально-экономических исследований в туристской индустрии: учебное пособие — М.: КНОРУС, 2014. — 480 с. — (Бакалавриат)

Literature:

1. Zvereva A. A. Statistical fundamentals of tourism monitoring // Scientific and Technical Journal of St. Petersburg State Polytechnic University. Economic sciences. 2009. No4 (81).
2. Zotov V. B. Strategic planning in the system of local selfgovernment (problem review and recommendations) // Scientific works in the economic society of Russia. 2018.V. 210. No. 2. P. 412–421.
3. Zyulyaev N. A., Nizova L. M., Sorokina E. N. Internal tourism as the economic activity at the meso economic level // Bulletin NGIEI. 2018. № 6 (85). P. 72–85.
4. Federal State Statistics Service (Rosstat). Distribution of municipal institutions by type of municipalities as of January 1, 2019.
5. Chudnovsky A. D., Zhukova M. A., Kormishova A. V. Theory and methodology of socio-economic research in the tourism industry: a training manual — M.: KNORUS, 2014. — 480 p. — (Undergraduate)

Влияние экологической безопасности на имидж и конкурентоспособность муниципальных образований

Influence of environmental safety on the image and competitiveness of municipal educations



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

Elena G. Hmelchenko, Candidate of Biological Sciences, Associate Professor of Public and Municipal Administration FBGOU IN «State University of Management»

Аннотация. В настоящее время во всем мире территории ведут конкурентную борьбу за привлечение инвестиций, за внимание к себе.

В России формирование имиджа и репутации территории муниципального образования становится инструментом для ее эффективного развития, привлечения высококвалифицированной рабочей силы, инвесторов.

Однако сегодня огромное значение при выборе территории играют вопросы, связанные с охраной окружающей среды и экологические факторы.

Ключевые слова: экологическая безопасность, имидж, муниципальное образование.

Abstract. Currently, all over the world the territories are competing for attracting investments, for attention to themselves.

In Russia, the formation of the image and reputation of the territory of the municipality is becoming a tool for its effective development, attracting highly qualified workforce, investors.

However, today, issues related to environmental protection and environmental factors are of great importance when choosing a territory.

Key words: environmental Safety, image, municipality.

В современных условиях российские муниципальные образования сталкиваются с проблемами, связанными с недостаточным финансированием, жесткой конкуренцией за привлечение инвестиций, сохранением квалифицированных кадров в различных отраслях [2,3]. И совершенно не важно, где находится территория. Будь-то отдаленные уголки Чукотки или курортные зоны Сочи. Огромные запасы сырья или же полезных ископаемых не дают сегодня гарантии того, что территория будет успешной и привлекательной для жизни [5].

Поэтому актуальными для любой территории, сегодня становятся вопросы, связанные с ее социально-экономическим развитием, развитой инфраструктурой, информационных технологий, объектов торговли, досуга, качество образовательных и медицинских и услуг, развитость транспорта и связи [1].

Особое место в формировании имиджа и репутации территории муниципального образования занимают в настоящее время вопросы, связанные с экологией и охраной окружающей среды.

Если на территории муниципального образования работают производства, которые загрязняют окружающую среду — воздух, почву, подземные водные месторождения, реки, озера, то, не смотря на наличие производственных мощностей, свободных рабочих мест и высокой заработной платы, эта территория приобретает отрицательный имидж, становится крайне непривлекательной для проживания и ведения деятельности.

Например, наличие развитой металлургической и угледобывающей промышленности в муниципальных образованиях Кемеровской области не являются гарантом того, что данная территория станет привлекательной для проживания. Многие граждане вынуждены вести поиск новых мест работы и проживания из-за плохой экологии, связанной с загрязнением от этих производств, ростом легочных, сердечнососудистых, онкологических заболеваний, низким качеством жизни на данной территории.

Так, город Новокузнецк Кемеровской области, один из крупнейших промышленных центров России, попал в топ самых грязных городов России. Градообразующие металлургические предприятия являются основными источниками загрязнения воздуха. За год в воздух попадает 310 тысяч тонн вредных

веществ и постоянно присутствует смог. Такое экологическое состояние не лучшим образом сказывается на жителях города. Увеличивается количество онкологических больных, растет смертность от заболеваний легочной системы.

Муниципальное образование городской округ город Чита много лет возглавляет список промышленных городов по загрязнению атмосферного воздуха. Воздух в столице Забайкалья загрязнен бензапиреном и сероводородом, которые представляют большую опасность для организма человека из-за своей токсичности, вызывают генетические мутации, заболевания легких, рост онкологических заболеваний. Все это оказывает крайне отрицательное влияние на имидж муниципального образования.

Среди самых грязных городов с точки зрения экологии неоднократно в антирейтинге по загрязнению атмосферного воздуха и накоплению отходов лидирующие позиции в течение многих лет занимали такие города как Норильск, Красноярск и Магнитогорск.

Норильск по праву признан самым грязным городом в мире. Туристы обходят этот город стороной из-за того, что там просто опасно находиться. Содержание вредных веществ в воздухе в сотни раз превышает допустимые нормы.

В Норильске основным источником загрязнения долгое время является градообразующее предприятие «Норильский никель», которое ежегодно выбрасывает в атмосферу до двух тысяч тонн загрязняющих веществ. Жители Норильска не видят солнца из-за постоянного смога и наблюдают круглый год только серое небо, а зимой снег из-за загрязнения становится черным.

Город Красноярск вообще признан «зоной экологического бедствия» из-за выбросов большого количества загрязняющих веществ в атмосферу промышленных предприятий и автотранспорта.

Магнитогорск считается самым экологически неблагополучным городом Урала из-за самого высокого уровня загрязнения атмосферного воздуха по фенолу, сероуглероду, диоксиду азота и бензапирену. По оценкам специалистов, в год в воздух попадают около трехсот тысяч тонн вредных веществ. Главным виновником неблагополучного состояния атмосферного воздуха является магнитогорский металлургический комбинат. Такие систематические опас-

ные выбросы в атмосферу приводят к росту опасных заболеваний для человека.

Челябинск, по мнению российских и зарубежных экологов, признан одним из самых неблагоприятных мест для проживания по загрязнению атмосферного воздуха, почвы, водных ресурсов. Это связано с наличием на данной территории экологически вредного крупного промышленного производства — металлургического комбината, цинкового, трубопрокатного, краностроительного, прессового заводов, электрометаллургического комбината.

Город Восточной Сибири Ангарск является одним из опасных мест для проживания из-за его загрязнения от технологических процессов на предприятиях машиностроения, нефтехимических предприятий, деятельности химкомбината, который занимается обогащением урана и переработкой отработанного ядерного топлива. Так в воздушный бассейн ежегодно сбрасывается 280 тысяч тонн загрязняющих веществ, что приводит к систематическому загрязнению воздуха канцерогенными токсическими веществами и оказывает неблагоприятное влияние на здоровье людей, большинство всех заболеваний связаны с результатами загрязнения атмосферного воздуха.

Омск это один из крупнейших промышленных центров России. Ежегодно в атмосферу города попадает 292 тысячи тонн опасных загрязняющих веществ от предприятий, связанных с химическим производством, металлургией и аэрокосмической отраслью. Также около трети загрязняющих воздух опасных веществ в городе приходится на автомобильные выбросы.

Липецк также не может похвастаться благоприятной экологической обстановкой. Основным поставщиком плохого воздуха является Новолипецкий металлургический комбинат, который считается третьим по своей величине в России. По результатам официальных данных ежегодно в атмосферные слои попадает свыше 350 тысячи тонн опасных загрязняющих веществ. Свой вклад в загрязнение воздуха также вносит и стремительное увеличение количества автомобильного транспорта, около трети выбросов приходится как раз на выхлопные газы автомобилей.

В небольшом по российским меркам городе Асбесте с населением 65 тысяч человек, ежегодно в воздух выбрасывается 330 тысячи тонн вредных веществ. В полном

соответствии с названием, здесь преобладают предприятия по добыче и переработке асбеста. К несчастью жителей этого города, пыль асбеста относится к канцерогенам первой категории при попадании в дыхательные пути человека. Существует ряд серьезных легочных заболеваний в результате вдыхания волокон асбеста. Асбестовые волокна глубоко проникают в ткани легких и вызывают самые серьезные заболевания дыхательной системы.

Череповец входит в список городов, крупных центров черной металлургии, в котором в среднем за год в воздух попадают 365 тысяч тонн вредных веществ. Со знаком минус здесь отличился второй по величине металлургический комбинат России, принадлежащий компании Северсталь. Жители Череповца постоянно жалуются на смог в городе, сопровождающийся неприятным запахом, что приводит к ухудшению их здоровья, увеличивается число легочных заболеваний в городе.

В Москве ежегодно в воздух попадает около миллиона тонн вредных веществ. Большая часть, из которых приходится на загрязнение атмосферного воздуха от автомобилей. Количество вредных выбросов с каждым годом увеличивается [8].

Наличие мусоросжигательных заводов в черте столицы еще больше усугубляют и без того неблагоприятную обстановку в городе и отрицательно сказываются на здоровье людей, которые вынуждены проживать вблизи таких экологически опасных предприятий.

Воздействие опасных выбросов в атмосферу не проходит бесследно для жителей: онкология, заболевания сердечнососудистой системы, щитовидной железы, страдающих этими недугами становится все больше и больше.

При этом владельцы этих опасных предприятий нисколько не заботит не окружающая среда, не здоровье жителей. На предприятиях не стараются снизить количество вредных выбросов.

Поэтому сегодня перед Россией стоит довольно сложная задача — решение проблем, связанных с защитой окружающей среды. Сложность данной задачи заключается в том, что крупные промышленные предприятия находятся в частной собственности. Собственники предприятий не боятся штрафных санкций, т.к. затраты на защитные очистные сооружения

и фильтры на этих экологически опасных предприятиях во много раз больше, чем штрафы за вредные выбросы и загрязнение окружающей среды.

Поэтому ужесточение мер воздействия и контроль за такими экологически опасными производствами со стороны органов государственной власти и местного самоуправления должны стать одним из механизмов для решения этих сложных проблем [6,10].

Единственное, что остается гражданам, проживающим в таких местах—искать новое место жительства и работу. Но, к сожалению, не все имеют сегодня такую возможность, да и сегодня все меньше остается территорий, где еще можно дышать чистым воздухом и пить чистую воду.

В настоящее время муниципальные образования должны конкурировать друг с другом, стараться обеспечить для своих жителей наилучшие условия жизни, благоприятную окружающую среду.

К основным показателям уровня жизни на территории относятся размер средней заработной платы, экологическая составляющая территории и климат, уровень развития инфраструктуры, состояние жилищного фонда, качество образовательных и медицинских услуг [7,9].

В число благоприятных мест для проживания в России сегодня входит Казань, которую считают лучшим городом для ведения бизнеса. Несомненным плюсом являются хорошие автомобильные дороги, высокие темпы строительства нового жилья, а также большое количество высших учебных заведений и научных центров.

Москва, безусловно, является финансовым центром России, лидером по уровню средней заработной платы, развитию транспортной инфраструктуры, благоустройству, коммунальному обслуживанию, наличию современных образовательных и медицинских учреждений, объектов культуры, культурного наследия и архитектуры.

Однако положительный имидж столицы омрачают серьезные экологические проблемы Московского мегаполиса, связанные с наличием крупных промышленных предприятий и мусоросжигательных заводов в черте города, загрязнения атмосферного воздуха выбросами от автомобильного транспорта.

Краснодар находится в одной из самых лучших климатических зон России. Здесь

также можно отметить наличие хороших дорог, высокие темпы строительства нового жилья, развитую систему здравоохранения, наличие большого числа высших учебных заведений [4].

Тюмень является одним из самых крупных городов Сибири. Наличие нефтяной промышленности позволяет создать большое число рабочих мест и обеспечить высокий уровень заработной платы на данной территории. Здесь также хорошие дороги, высокий уровень коммунального обслуживания, высокие темпы строительства нового комфортабельного жилья, качественное образование и медицина.

Санкт-Петербург, также как и Москва является мировым культурным центром России. Уникальная история и объекты культурного наследия привлекают большое число отечественных и зарубежных туристов.

Санкт-Петербург по праву считается второй столицей России, так как история страны неразрывно связана с данным городом, который был основан Петром I, который сыграл одну из самых значимых ролей в развитии и становлении российского государства. Это один из самых красивых городов России, здесь находятся уникальные музеи, дворцы, каналы, мосты, парки, скверы и все это удивительно красиво. Очень многие россияне мечтают переехать жить в этот город. Помимо красоты, северная столица славится престижными учебными заведениями, многочисленными научными центрами, высоким уровнем заработной платы.

Однако наряду с положительным имиджем все крупные города сталкиваются с одной и той же проблемой—загрязнением окружающей среды и неблагоприятной экологией.

Таким образом, для того, чтобы территория была конкурентоспособной и привлекательной как место постоянного проживания и ведения бизнеса, органам государственной власти и местного самоуправления необходимо обеспечить достойный уровень жизни на территории и благоприятные условия окружающей среды.

Вопросы экологической безопасности территории сегодня приобретают ключевое значение в связи с тем, что из-за варварского отношения к природе и самим себе, в нашей стране катастрофически уменьшается число мест, пригодных для проживания.

Сегодня как никогда остро перед Россией стоит вопрос, связанный с проблемой обращения с твердыми коммунальными отходами. В стране растет число мусорных полигонов, до сих пор не отлажена система раздельного сбора отходов и их переработки. Такие территории становятся зоной экологического бедствия.

В результате загрязнения атмосферного воздуха, почвы, водных ресурсов, вырубки лесов, происходит нарушение экологического равновесия, которое может привести

к самым неблагоприятным последствиям и экологической катастрофе.

Мало кто задумывается о том, что в ближайшем будущем наша страна может столкнуться с дефицитом пресной питьевой воды и продовольствия из-за загрязнения окружающей среды.

Считаю, что вопросы экологии сегодня являются первостепенными по своей значимости, а их решение требует совместных усилий со стороны государства и общества.

Литература:

1. Антипов С. В., Мусинова Н. Н. Инновационные преобразования в реализации социально значимых программ в городе Москве // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 8. С. 82–86.
2. Зотов В. Б., Мусинова Н. Н. Реформа организации муниципальной власти в России: плюсы и минусы // Муниципальная академия. 2016. № 1. С. 111–116.
3. Зотов В. Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (проблемный обзор и рекомендации) // Муниципальная академия. 2018. № 1. С. 6–9.
4. Лебедева Ю. А. Особые экономические зоны туристско-рекреационного типа как государственный и муниципальный механизм стимулирования инвестиций // Муниципальная академия. 2017. № 2. С. 66–72.
5. Милькина И. В. Инновации как главный фактор конкурентоспособности территорий // Вестник университета. 2010. № 13. С. 123–129.
6. Миронова Н. Н., Миронов С. В. Контроллинг как инструмент антикризисного управления // Вестник национального института бизнеса. 2018. № 32. С. 137–141.
7. Миронова Н. Н., Миронов С. В. Классификация затрат в системе управления предприятия // Вестник национального института бизнеса. 2018. № 34. С. 168–173.
8. Петрина О. А., Стадолин М. Е. Комфортная городская среда: тенденции и проблемы организации // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2018. № 6. С. 34–38.
9. Румянцева З. П., Зотов В. Г. Новые реалии территориального управления // Менеджмент в России и за рубежом. 1999. № 2. С. 46.
10. Сираждинов Р. Ж., Милькина И. В., Околышева И. А. Особенности организации мер административного воздействия по осуществлению контроля за благоустройством в городской среде // В сборнике: Местное самоуправление перед лицом современных вызовов. Материалы III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Ответственный редактор В. Ю. Картухин. 2018. С. 225–232.

Literature:

1. Antipov S. V., Musinova N. N. Innovative transformations in the implementation of socially significant programs in the city of Moscow // Bulletin of the University (State University of Management). 2013. No. 8. P. 82–86.
2. Zotov V B, Musinova NN Reform of the organization of municipal authority in Russia: pros and cons // Municipal Academy. 2016. No. 1. S. 111–116.
3. Zotov V B Strategic planning in the local government system (problematic review and recommendations) // Municipal Academy. 2018. No. 1. S. 6–9.
4. Lebedeva Yu. A. Special economic zones of tourist-recreational type as a state and municipal mechanism of investment promotion // Municipal Academy. 2017. No. 2. P. 66–72.
5. Milkina I. V. Innovation as the main factor in the competitiveness of territories // University Herald. 2010. No. 13. S. 123–129.
6. Mironova NN, Mironov SV. Controlling as an instrument of crisis management // Bulletin of the National Institute of Business. 2018. No. 32. P. 137–141.
7. Mironova NN, Mironov SV. Classification of costs in the enterprise management system // Bulletin of the National Institute of Business. 2018. No. 34. P. 168–173.
8. Petrina O. A., Stadolin M. E. Comfortable urban environment: trends and problems of organization // Bulletin of the University (State University of Management). 2018. No. 6. S. 34–38.
9. Rumyantseva Z. P., Zotov V. G. New realities of territorial management // Management in Russia and abroad. 1999. No. 2. P. 46.
10. 10. Sirazhdinov R. Zh., Milkina I. V., Okolysheva I. A. Features of the organization of administrative measures to monitor improvement in the urban environment // In the collection: Local government in the face of modern challenges. Materials of the III All-Russian scientific and practical conference with international participation. The responsible editor is V. Yu. Kartukhin. 2018. S. 225–232.

Современные мегалополисы как особые формы территориальной организации городского населения

Modern megalopolises as special forms of territorial organization of urban population



Соколова Светлана Викторовна, доцент, к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления ФБГОУ ВО «Государственный университет управления» (г. Москва)
prepodsokolova@yandex.ru

Sokolova Svetlana Viktorovna, Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Municipal Administration of FSBEU VO «State University of Management» (Moscow).
prepodsokolova@yandex.ru

Аннотация. Современная урбанизация отличается не только концентрацией населения и хозяйства в крупных городах, быстрым развитием «городов-миллионеров» и распространением практически во всех регионах мира, но и появлением качественно новых форм территориальной организации городского населения. К ним относятся в первую очередь городские агломерации, особой формой организации которых стали мегалополисы. В работе наряду с понятием и историей формирования, дается анализ главных характерных черт современных мегалополисов, а также особенности их возникновения, сравнительная характеристика наиболее крупных из них и рассматриваются возможные перспективы их развития.

Ключевые слова: урбанизация, городская агломерация, мегалополь, ойкуменополь, управление мегалополисом

Abstract. Modern urbanization is characterized not only by the concentration of population and economy in large cities, the rapid development of «millionaire cities» and the spread in almost all regions of the world, but also by the emergence of qualitatively new forms of territorial organization of the urban population. These include primarily urban agglomerations, a special form of organization which have become megalopolises. In this paper, along with the concept and history of formation, the analysis of the main characteristic features of modern megalopolises, as well as features of their occurrence, comparative characteristics of the largest of them and the possible prospects of their development are considered.

Keywords: urbanization, urban agglomeration, megalopolis, ecumenopolis, megalopolis management

Самыми крупными высокоурбанизированными территориями современного этапа урбанизации являются мегалополисы, формирование которых связано с XX веком.

«Мегалополис» — отнюдь не современный термин. Слово имеет греческие корни («*mégas*» — «большой»), «*megálu*» — родительный падеж, а «*rólis*» — «город») и в переводе с древнегреческого буквально означает «огромный, великий город». Реальный древнегреческий город Мегалополь был основан в IV веке до н.э. (в 371 г. до н.э.) на полуострове Пелопоннес как главный город аркадских городов в результате слияния 39 близлежащих населенных пунктов (Аркадия — центральная область, представляющая собой административную единицу в Греции и обязанная по преданию своим названием сыну Зевса и Каллисто Аркаду). Он должен был стать «городом всех городов» в древней Греции и политическим противоресом Спарте (до настоящего времени сохранились знаменитые двойные стены протяженностью более пяти км). Сегодня Мегалополисом (Мегалополем) называется небольшой городок, расположенный рядом с руинами древнегреческого города, в котором проживают около 5 тыс. человек.

В Древней Греции можно было насчитать около сорока городов с названием Мегалополис, но это не были «мегалополисы» в современном смысле слова. Шотландский социолог и градостроитель Патрик Геддес ввёл этот термин в 1915 г. в книге «Города в развитии», описывая эволюцию городов и рассматривая мегалополис в качестве нового вида города, т.е. он описал ситуацию «расползания» крупных городов, в результате чего они формируют единое урбанизированное пространство.

В 1950–1960-е годы французский географ Жан Готтман, который много лет жил и работал в США, исследовал один из урбанизированных районов страны, расположенный между городами Вашингтон и Бостон. По результатам этого исследования в 1961 г. им была выпущена книга, в которой этот регион получил название «мегалопо-

лис» [1]. Ж. Готтман пришёл к выводу, что крупные города этого региона независимы, полностью самодостаточны и в то же время связаны между собой с помощью взаимопроникновения их пригородных зон, накладывающихся друг на друга. В результате весь этот обширный регион оказывается связанным и становится, в некотором смысле, одним гигантским городом — мегалополисом. Впоследствии мегалополис, описанный Ж. Готтманом, получил название Северо-Восточный Атлантический, а сам термин «мегалополис» стал родовым понятием в урбанистике.

В современном мире мегалополисы — это обширные высокоурбанизированные пространства, образовавшиеся в результате срастания периферийными частями близко расположенных городских агломераций. Площадь таких зон может достигать сотни тысяч квадратных километров, а численность населения превышать десятки миллионов человек. Формируются мегалополисы, в которых территориально одна городская агломерация переходит в другую, как правило, вдоль крупных транспортных магистралей — железных и автомобильных дорог, крупнейших рек и т.п. Причем сам процесс образования мегалополисов происходит стихийно и называется «мегалополизацией».

Мегалополисы являются малоизученными объектами, до сих пор нет единой точки зрения даже относительно критериев их выделения. В научном сообществе до сих пор идет спор о том, каково должно быть наименьшее число жителей урбанизированной зоны, чтобы она могла называться мегалополисом, или какое минимальное количество городских агломераций, расположенных определенным образом, могут формировать мегалополис [3].

Тем не менее можно сформулировать важнейшие основные черты, присущие современным мегалополисам (рисунок 1).

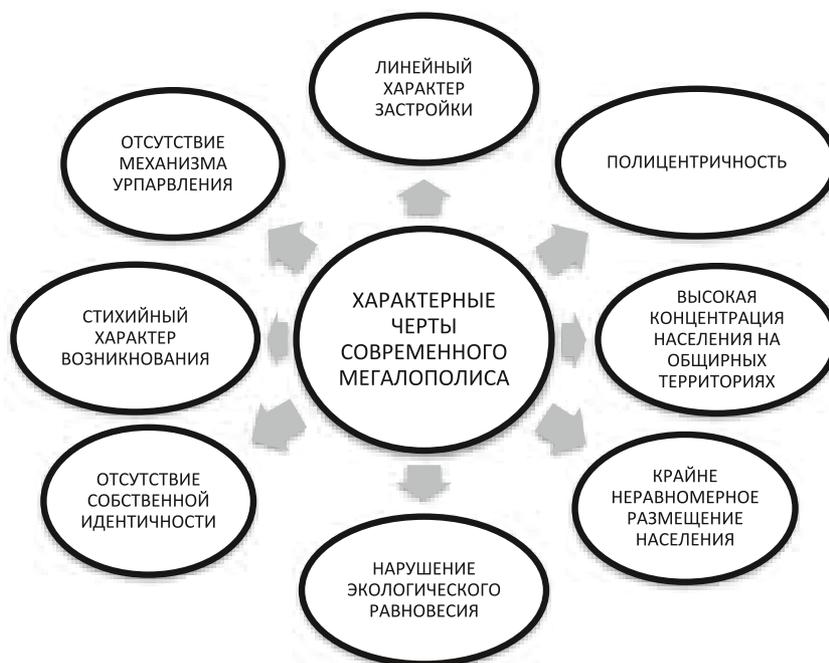


Рисунок 1 — Характерные черты современного мегалополиса

1. Линейный характер застройки связан с тем, что в большинстве случаев мегалополисы территориально вытянуты вдоль одной оси, которую могут представлять автомобильные или железнодорожные магистрали, берега судоходных рек, побережья морей. Например, главной осью формирования крупнейшего Северо-Восточного мегалополиса США стали железнодорожная и автомобильные магистрали, а Рейнский мегалополис сформировался в Европе вдоль течения реки Рейн (рисунок 2).



Рисунок 2 — Крупнейшие оси формирования Рейнского мегалополиса в Европе и Северо-Восточного мегалополиса в США

2. Полицентричность присуща любому мегалополису, поскольку он представляет собой крупную урбанизированную территорию, стихийно возникающую благодаря взаимопроникновению периферийными зонами нескольких городских агломераций. Мегалополис обладает полинуклеарной структурой, то есть имеет несколько центров притяжения (рисунок 3).

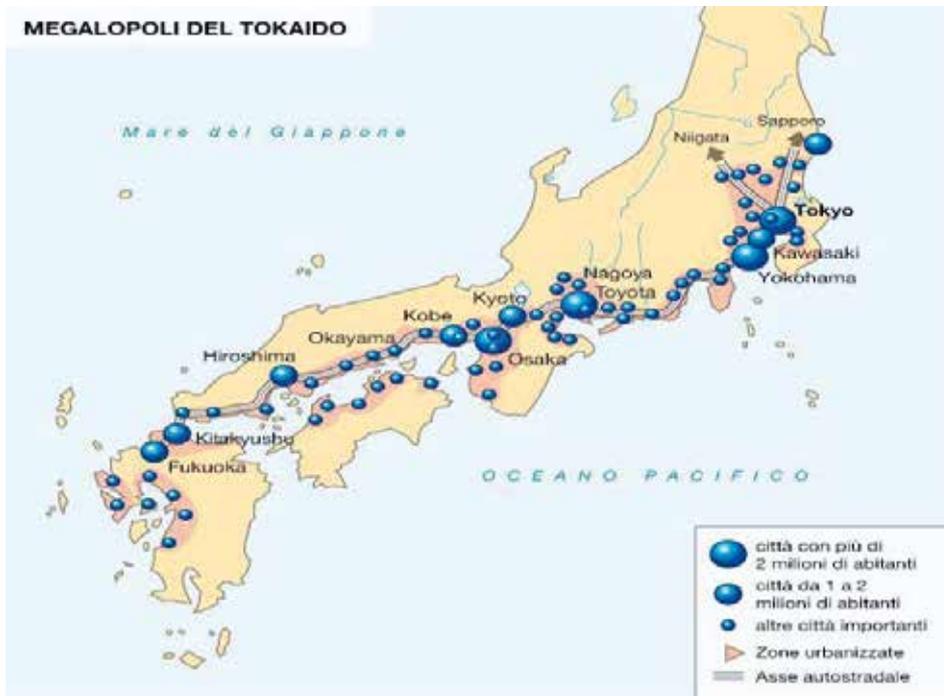


Рисунок 3 — Самый крупный в мире по числу жителей мегалополис Токкадо на карте Японии

Города, входящие в мегалополис, связаны между собой, но не поглощаются друг другом. Поэтому отдельные городские агломерации независимо от их размера не могут называться мегалополисами.

3. Мегалополисы, как и городские агломерации, не являются полностью застроенными территориями, в основном осваиваются земли вдоль крупных транспортных магистралей. Несмотря на наличие значительных открытых территорий, в целом мегалополисы отличаются очень высокой концентрацией населения в пределах огромных пространств (рисунок 4).



Рисунок 4 — Вид Северо-Восточного Атлантического мегалополиса США из космоса

4. Территория мегалополиса представляет собой обширное пространство, в пределах которого проживает огромное число жителей, но заселена эта территория крайне неравномерно (см. пункт 3). Поэтому средняя плотность населения в мегалополисе может быть ниже, чем в крупных городских агломерациях.

5. Процесс современной урбанизации связан, как правило, со значительным уничтожением природной среды, а побочным эффектом формирования мегалополисов является нарушение экологического равновесия между деятельностью человека и окружающей его природой. Природная среда становится искусственным элементом техносферы и перестает быть естественной самоорганизующейся системой. Она перестает сама себя воспроизводить и требует ресурсов для поддержания.

6. Мегалополис обладает многими чертами единого поселения и общей логикой развития, но из-за особенностей своей территориальной структуры управлять им как целостным объектом практически невозможно. Первый из сформировавшихся в мире мегалополисов американский Северо-Восточный Атлантический распо-

ложен на территории сразу 11 штатов, в каждом из которых существует не только своя система управления, но и своя конституция. Европейские мегалополисы и вовсе оказываются расчленены множеством государственных границ.

7. К характерным особенностям мегалополиса можно отнести отсутствие собственной идентичности. Миллионы европейцев живут на территории Рейнско-Рурского мегалополиса, но далеко не все об этом знают, и для многих это не имеет никакого значения.

8. Ни один мегалополис мира не был создан по решению правительства или руководства страны, все они возникали стихийно, благодаря в первую очередь особому территориальному расположению входящих в них городских агломераций.

Мегалополис, носящий современное название Северо-Восточный Атлантический и описанный французским географом-урбанистом Жаном Готтманом в середине XX века, был первым мегалополисом, который появился на нашей планете. Сейчас он является самым крупным мегалополисом Америки (рисунок 5).



Рисунок 5 — Вид из космоса Северо-Восточного Атлантического мегалополиса США

Для его формирования имелся целый ряд важных исторических, экономических и географических предпосылок. Восточное побережье стало одним из первых регионов Северной Америки, активно освоенных европейскими поселенцами—именно здесь со временем возникли их первые города. Удобные морские гавани, судоходные реки, ведущие вглубь континента, и близость к Европе позволили этому региону быстро стать важнейшим торговым и промышленным центром. С течением времени в мегалополисе появились специфические виды бизнеса, которые впоследствии стали характерными и для

других мегалополисов. Например, короткие авиарейсы между Бостоном и Вашингтоном каждые полчаса или специальные автобусные линии, которые связывают между собой Чайна-тауны, расположенные в городских ядрах мегалополиса.

Мегалополисы изучены столь недостаточно, что даже существуют некоторые разногласия относительно названий уже сформировавшихся (в работе даны наиболее распространенные названия). Оценочное распределение современных мегалополисов по странам и регионам мира представлено на рисунке 6.



Рисунок 6 — Размещение крупнейших мегалополисов по регионам и странам мира на рубеже XX–XXI вв. Сравнительная характеристика самых крупных мегалополисов мира [2] представлена в таблице 1.

Таблица 1 — Сравнительная характеристика крупнейших мегалополисов мира

Название мегалополиса (страна местонахождения)	Входящие в мегалополис городские агломерации, в том числе		Численность населения мегалополиса		Протяженность главной оси (км)
	количество	крупнейшие агломерации мегалополиса	количество (млн. чел.)	доля от населения страны (%)	
Токкайдо (Япония)	25	Токио, Иокогама, Кавасаки, Нагоя, Киото, Осака, Кобе	70	55,1	700
Бос-Ваш (США)	50	Бостон, Нью-Йорк, Филадельфия, Балтимор, Вашингтон	50	15,3	1000
Чипитс (США)	35	Чикаго, Детройт, Кливленд, Питсбург	40	12,3	900
Сан-Сан (США)	15	Сан-Франциско, Лос-Анджелес, Сан-Диего	20	6,1	800
Лон-Лив (Великобритания)	30	Лондон, Бирменгем, Манчестер, Ливерпуль	35	53,2	400
Рейнский (международный)	30	Рандстадт, Рейн-Рур, Рейн-Майн	40		400

Процесс формирования мегалополисов происходит в разных регионах мира:

1. На юге Китая складывается мегалополис на основе специальной экономической зоны Шэньчжэнь,, крупнейшей городской агломерации Гуанчжоу, а также Гонконга и Чжухэ.

2. В Бразилии формируется мегалополис на базе агломераций Сан-Паулу — Рио-де-Жанейро — Белу-Оризонте.

3. В Египте намечается формирование мегалополиса вдоль линии Каир—Александрия.

4. В Индии главной осью будущего мегалополиса может стать линия Калькутта—Асансол—долина реки Дамодар.

В современной России нет мегалополисов, что связано в первую очередь с относительной территориальной удаленностью друг от друга городских агломераций страны.

«От крепости к мегалополису» — так кратко можно обозначить процесс урбанизации, который находится в непрерывном развитии, приобретая на разных временных отрезках и в разных регионах мира различные особенности и новые формы проявления. Причем территории, охваченные урбанизацией, имеют тенденцию к постоянному увеличению, при этом все большее распространение получают не просто города, а новые агломеративные территориальные системы, представленные городскими агломерациями, мегалополисами, метрополитенскими районами. Какова же

перспектива их развития, неразрывно связанная с непрерывным процессом урбанизации?

Один из возможных прогнозных вариантов ответа был сформулирован во второй половине XX века в Греции, где в 70-х годах прошлого века в Афинах под руководством известного греческого архитектора и градостроителя Константиноса Доксиадиса был создан Международный центр экистики (экистика — теория формирования и эволюции человеческих поселений, сформулированная К. Доксиадисом).

В этом центре была разработана программа под названием «Город будущего», в которой давался прогноз перспектив городского развития в мире. Согласно этому прогнозу на Земле будет ускоряться формирование мегалополисов, которые, срастаясь между собой периферийными частями (как городские агломерации в самих мегалополисах), образуют единый глобальный мегалополис или своего рода непрерывный город, названный Ойкуменополис или Экуменополис.

Название будущего мирового города происходит от древнегреческого слова «Ойкумена» («заселённая»), которое использовалось в Древней Греции сначала только для обозначения земель, на которых проживали греческие племена (центром этих территорий греки считали Элладу). Затем термин стал относиться ко всем известным человеческому обществу заселённым территориям. Со

второй половины XIX века тон стал использоваться в странах Западной Европы, а в XX веке — и в России (СССР). В русском языке слово «ойкумена» означает «Вселенная», «обитаемая Вселенная», а в настоящее время используется как географический, исторический, экологический и культурный термин, обозначающий обитаемый мир.

Термин «Ойкуменополис» (Экументполис) был введен греческим ученым К. Доксиадисом в 1968 году в работе «Экуменополис 2100 года», который предполагал развитие этого непрерывного «планетарного города» преимущественно вдоль побережья мирового океана. По его прогнозам

уже к 2000 году почти половина всего человечества должна была проживать в 160 крупнейших мегалополисах, которые впоследствии (к 2060 г.) и сформируют сверхагломерацию или глобальную агломерацию. Причем в этом всемирном городе под городские территории отводилось лишь 5% обитаемой суши, аграрные зоны типа механизированных фабрик должны занимать 45% суши, а половина Земли должна представлять зоны естественной природы в качестве заповедных территорий. Карта будущего всемирного города Ойкуменополис, составленная К. Доксиадисом, представлена на рисунке 7.

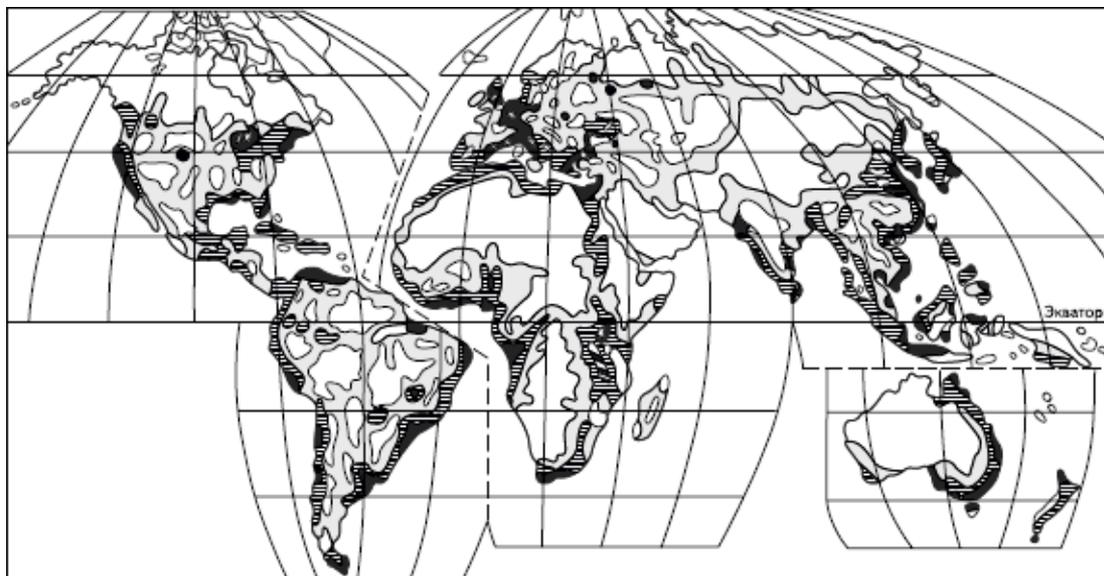


Рисунок 7 — Карта будущего всемирного города Ойкуменополис

К. Доксиадис искренне считал, что всемирный город Ойкуменополис станет первым городом в истории человечества, в котором не будет межнациональных и межконфессиональных конфликтов, неизбежных во множестве городов, население которых, защищая своих жителей, готово сражаться с другими городами. Всемирный город, состоящий из множества городов, будет управляться как единый организм. Поэтому Ойкуменополис, образующий непрерывную, дифференцированную, но также объединенную структуру, будет уни-

кальным городом для человека и завершающей стадией процесса урбанизации на планете Земля [4].

И хотя прогнозы Международного центра экистики не совсем оправдались во времени, тенденции, выявленные учеными, остались и продолжились. Поэтому в этом прогнозе есть свое рациональное зерно. Возможно, в будущем историю формирования и развития городских населенных пунктов на Земле можно будет представить как путь «от крепости к Ойкуменополису».

Литература:

1. Готманн Ж., Мегалополис или урбанизация северо-восточного побережья США, в сборнике: География городов, перевод с английского, М., 1965
2. Зотов В. Б., Голованов В. И. Система муниципального управления в схемах: учебное пособие: изд. 4-е, доп. и перераб. / В. Б. Зотов, В. И. Голованов. — М.: Юстицинформ», 2018—166 с.
3. Максаковский В. П. Географическая картина мира: В 2 кн. Кн. I: Общая характеристика мира. — М.: Дрофа, 2008. — 495 с.
4. Доксиадис Константинос Апостолу — информация на портале Энциклопедия Всемирная история: https://w.histrf.ru/articles/article/show/doksiadis_konstantinos_apostolu

Literature:

1. Gotmann J., Megalopolis or urbanization of the north-east coast of the USA, in the collection: Geography of cities, translated from English, M., 1965
2. Zotov VB, Golovanov V.I. The system of municipal management in the schemes: textbook: ed. 4th, add. and reslave. / V.B. Zotov, V.I. Golovanov. — M.: Justicinform”, 2018—166 p.
3. Maksakovsky V.P. Geographical picture of the world: In 2 book. Prince I: General description of the world. — M.: Bustard, 2008. — 495 p.
4. Doksiadis Konstantinos Apostolu — information on the portal Encyclopedia World History: https://w.histrf.ru/articles/article/show/doksiadis_konstantinos_apostolu

Снижение социальной напряженности в муниципальных образованиях городских округов посредством информационно-коммуникативных технологий

Reduction of social tension in municipal formation of urban districts through information and communication technologies



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

Cherkasova Marina Aleksandrovna, Doctor of philosophy, Professor of the Department of state and municipal government, State University of management, Moscow
Msk-1972@mail.ru

Аннотация. В статье, по материалам диссертационных исследований и интернет-ресурсов определены наиболее значимые факторы, обуславливающие возникновение социальной напряженности в городских муниципальных образованиях. Предложены меры, способствующие максимальному снижению риска возникновения социальной напряженности с помощью активного применения информационно-коммуникационных технологий в муниципальном управлении.

Ключевые слова: муниципальное управление, социальная напряженность, информационно-коммуникационные технологии.

Abstract. In the article, based on the materials of dissertation research and Internet resources, the most significant factors causing the emergence of social tension in urban municipalities are determined. The measures promoting the maximum reduction of risk of emergence of social tension by means of active application of information and communication technologies in municipal management are offered. **Keywords:** information and communication structure, municipal management, improvement trends.

Key words: municipal administration, social tension, information and communication technologies.

В течение последнего десятилетия, характерным состоянием для большинства муниципальных образований в России стал высокий уровень социальной напряженности. Из множества причин, способствующих развитию социальной напряженности не последняя роль принадлежит информационной политике местного самоуправления. Под информационной политикой муниципальной власти следует понимать управленческий процесс при котором для реализации декларируемых и реальных информационных позиций используются имеющиеся информационные ресурсы не только органа самоуправления, но всех общественных сил, действующих на территории муниципалитета. Возникновение и развитие муниципальной информационной политики тесно связано с развитием информационного общества, с присущими ему правилами поведения и деятельности людей.

Иными словами это взаимосвязанный комплекс информационных ресурсов, информационных технологий и средств массовой коммуникации.

Наиболее весомые проблемы для возникновения социальной напряженности это пассивное участие населения в местном самоуправлении и отсутствие у него соответствующего интереса, и сформированных навыков в управлении. Цель нашего исследования—на основании результатов теоретического анализа взаимодействия органов городского муниципального управления с местным населением обозначить основные проблемы социальной напряженности в процессе этого взаимодействия и сформулировать способы ее регулирования. Для продолжения этого нам необходимо определить:

- особенности социального взаимодействия в условиях современных информационно-коммуникативных технологий;
- дать определение социальной напряженности как форме социального взаимодействия в условиях информационной среды;
- определить социальные и гражданские позиции субъектов взаимодействия.

Обретая особые свойства на уровне города, социальные взаимодействия приобретают признаки опосредованности и анонимности, безличности и институционализированности. Основными составляющими этих взаимодействий являются орга-

низованные между собой, упорядоченные социальными институтами и организациями, входящими в управление городом статусно-ролевые позиции.[2].

По данным исследований аналитического подразделения британского журнала Economist, проводимых в целях изучения уровня социальной напряженности в 2014 году Россия вошла в группу государств имеющих средний уровень риска [9].

Основной предпосылкой социальной напряженности многие исследователи считают экономические проблемы:

- повышение уровня цен;
- низкий уровень оплаты труда;
- дифференциация доходов у богатых групп населения и бедных;
- высокий уровень безработицы.

Экономические проблемы дополняются проблемами экологии, преступностью, сравнительно невысоким уровнем социально-правовой защищённости людей.

Имея историческое развитие, которое сопровождается переходом из одной стадии в другую, социальная напряженность представляет объективную реальность. Один из исследователей проблем социальной напряженности В.О. Рукавишников считает социальную напряженность специфическим состоянием отношений в социальной системе, которое обусловлено неудовлетворёнными потребностями членов социальной системы. [8].

В XXI веке внутренней терминантой развития общества и государства, как социальных институтов человечества, стал человеческий фактор, а носителем социальной напряженности—сам человек. Наибольшее влияние на риск социальной напряженности оказывают: разногласия в ценностных установках, противоречия в установках людей на ожидаемые действия местной власти; нереализованные ожидания.

Интерпретируя роль человеческого фактора как носителя социальной напряженности, нельзя не согласиться с мнением П.А. Сорокина, что изменения социальной системы зависят от внутренних факторов. По мнению многих авторов (И.В. Пирогова, В.О. Рукавишникова, С.С. Соловьева, П.Д. Чернобая)—ошибочно рассматривать социальную напряженность как однозначно негативное явление общественной жизни.

Американский социолог К. Райт убежден в том, что социальная напряженность

не является злом, которое нужно искоренять. В задачи эффективного городского управления входит контроль динамики и регулирование уровня социальной напряженности.

Необходимо помнить, что рост социальной напряженности—это период, когда мобилизационная активность горожан растет и может быть направлена на поиск конструктивного способа решения социально-экономических и общественно-политических проблем.

В статье Бараночникова В.А. «Институциональное воздействие на уровень социальной напряженности» приводится программа по созданию механизмов эффективного воздействия на снижение риска социальной напряженности в условиях городского муниципального образования. В программе автор выделил такие, по его мнению, основные направления в работе городской администрации как:

- доступность социальных услуг и повышение их качества;
- содействие повышению уровня благосостояния населения;
- повышение качества и надежности жилищно-коммунальных услуг населению;
- создание условий, способствующих эффективному развитию рынка труда;
- обеспечение условий для повышения инновационной активности бизнеса;
- повышение эффективности медицинских и образовательных услуг;
- повышение качества жизни горожан на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий [1].

В значительной степени, успешной работе городского муниципального образования в условиях фоновой социальной напряженности, способствует использование современных информационно-коммуникативных технологий. Без учёта соответствующих современному этапу развития общества ИКТ невозможно принять управленческое решение, которое явилось бы итогом всего процесса управления городским муниципалитетом [5].

Несмотря на возникающие между государством и муниципальной властью города противоречия в управленческом процессе, нужно согласиться с фактом первичности информации на муниципальном уровне. Интегрируемая с помощью использования ИКТ, информация поступает выше, по

уровню управления, а также населению и субъектам хозяйствования.

Разработав концептуальную модель, можно значительно усовершенствовать систему городского управления. В модели должны содержаться не только структурные звенья, но и цели, выполняемые ими, нормы совершенствования структурных звеньев, составляющих содержание модели. Решающее влияние на качество жизни населения города, на снижение риска социальной напряженности оказывает эффективность функционирования городского информационно-коммуникативного пространства.

Развитие современных информационно-коммуникативных технологий способствует более широким возможностям прогнозирования уровня социальной напряженности. В подтверждение этому была создана экспериментальная система «Социальная напряженность в регионе» Институтом программных систем РАН. Система способна прогнозировать возможные действия со стороны органов власти и различных групп населения на процесс принятия решений по организации общественной жизни, которые предусмотрены ее алгоритмом.

Сфера муниципального управления—одна из перспективных сфер, где потенциальный эффект от использования информационно-коммуникативных технологий (ИКТ) проявляется наиболее масштабно. Повышая производительность и качество управленческого труда, информационно-коммуникативные технологии расширяют способы распространения информации, увеличивают скорость ее передачи лицам, непосредственно в ней заинтересованным. Информационно-коммуникативные технологии, с их потенциальными возможностями, способны существенно облегчить человеку поиск, идентификацию, трансформацию, представление, передачу информации. В практике местного самоуправления ИКТ расширяют возможности результативно реагировать на проблемы управления социальной системой и учитывать запросы общества.

Нередко причиной социальной напряженности выступает сложность понимания населением новых законов. Скорость вступления их в силу значительно выше скорости информирования населения об этих законах. Как следствие, в общественном сознании зарождается чувство неопреде-

ленности и недоверия к местной власти.

Одной из наиболее важных целей реформирования муниципального управления выступает необходимость в своевременном, объективном и достоверном информировании населения управляемой территории о событиях, происходящих в местном сообществе, регионе, стране.

Теоретический анализ проблемы социальной напряженности по данным многочисленных исследований и Интернет-ресурсов позволил нам выделить наиболее значимые компоненты социальной напряженности:

- недовольство населения, его напряженность;
- недоверие или низкое доверие к местной власти;
- консолидация оппозиции;
- лояльность правоохранительных органов;
- влияние средств массовой информации;
- преобладание негативных ожиданий населения управляемой территории над позитивными.

Необходимо учитывать, что несвоевременное принятие мер по снижению социальной напряженности ведет к более жесткой форме конфронтации общества — к социальному конфликту.

Основной причиной возникновения социальной напряженности многие исследователи считают групповую неудовлетворенность, возникающую в результате большого разрыва между ожидаемым уровнем позитивных изменений в социально-экономической и других сферах и фактическим уровнем реализации этих ожиданий. Внося корректировки в интересы местного сообщества и отношения между властью и населением, социальная напряженность способствует принятию альтернативных решений важных социальных проблем, выполняет важную интегративную функцию в обществе.

Проблема социальной напряженности, решение которой определяет эффективность городского самоуправления, остается на сегодняшний день одной из главных. Анализируя материалы различных социологических исследований, а так же литературные источники и Интернет-ресурсы, приходишь к мнению, что сегодня все еще не сформированы измеряемые комплексы ориентиров развития городского хозяйства

и практически отсутствует современная методология городского самоуправления [4].

Возрастающая роль информационно-коммуникативных технологий способствует не только удовлетворению людьми своих потребностей в обществе, информации, образовании, но и воспроизводству и организации социальных отношений. По мнению ряда авторов [3; 6] такие виртуальные социальные сети, как YouTube, Twitter, Facebook, помогают пользователям в формировании их гражданской и политической активности.

В своей программной статье «Россия и меняющийся мир» президент Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что общественное мнение сегодня прямо или непосредственно формируется под влиянием виртуальных социальных сетей. Современные информационно-коммуникативные технологии предлагают населению управляемой территории широкие возможности для выражения своей гражданской позиции, актуализации проблемного поля. Информационно-коммуникативные технологии генерируют и распространяют информацию о деятельности органов местного самоуправления, формируют общественное мнение, влияют на степень социальной напряженности среди населения [7].

К сожалению, на сегодняшний день, тесное взаимодействие органов городского самоуправления и населения города не востребовано обеими сторонами настолько, чтобы стать фактором первостепенной значимости в регулировании социальной напряженности. Это продиктовано отставанием осознания населением личной ответственности и обязанностей в обустройстве своего города, от его ожиданий от местной власти.

Качество взаимодействия органов местного самоуправления с населением, как важный фактор предупреждения социальной напряженности, остается в современных условиях развития общества не до конца изученным.

Таким образом, снижению риска социальной напряженности в городской среде будут в значительной степени способствовать такие меры, как:

- развитие социальной самоорганизovanности и социального партнерства власти, бизнеса и общественности на основе использования ИКТ;
- развитие сервисов на основе ин-

формационно-коммуникативных технологий в сфере культуры, образования и здравоохранения;

- высокое качество предоставления государственных услуг в электронном виде;
- осуществление большинства юридически значимых действий в электронном виде;
- предупреждение информационной изолированности отдельных граждан и социальных групп;
- предоставление возможности осуществления трудовой деятельности дистанционно;

• высокий уровень защиты информации ограниченного доступа.

Не менее весомыми факторами, влияющими на степень риска социальной напряженности, являются уровень материальной обеспеченности, здоровья, социальной защищенности горожан, а также степень удовлетворенности деятельностью местных органов власти.

Литература:

1. Бараночников В. А. Институциональное воздействие на уровень социальной напряженности // Среднерусский вестник общественных наук. Орел: Изд-во ОРАГС, серия: социология. 2015. № 3 (39). Т. 10.
2. Викулова С. К. Автореферат дисс. Взаимодействие органов местного самоуправления с населением: проблемы регулирования социальной напряженности. Москва. 2010.
3. Gonzalez-Bailon, S. The structure of political discussion networks: a model for the analysis of online deliberation [Текст] / S. Gonzalez-Bailon, A. Kaltenbrunner, R. E. Banchs // Journal of Information Technology. — 2010. — Vol. 25. — No. 2. — P. 230–243.
4. Зельцер И. М. Проблемы совершенствования информационных технологий муниципального управления // Вестник. 2015. № 11. С. 37.
5. Зотов В. Б., Бронников И. А. Информационно-коммуникационные технологии-лейтмотив городского управления // Власть. 2015, Том 23, № 11. С. 94–100
6. Kavada A. Engagement, bonding, and identity across multiple platforms: Avaaz on Facebook, YouTube, and MySpace [Электронный ресурс] / A. Kavada // MedieKultur. — 2012. — № 52. Режим доступа: <https://ojs.statsbiblioteket.dk/index.php/mediekultur/article/viewFile/5486/5768>.
7. Прогноз Economist Intelligence Unit: Уровень социальной напряженности в странах мира в 2014 году/ЦЕНТР ГУМАНИТАРНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ информационно-аналитический портал/ [Электронный ресурс]. — URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/01/05/6574> (дата обращения: 5.11.2019 г.).
8. Путин В. В. Россия и меняющийся мир [Электронный ресурс]/В. В. Путин // Московские новости — 2012 —Режим доступа: <http://www.mn.ru/politics/20120227/312306749.html>.
9. Рукавишников В. О. Пик напряженности под знаком белого коня // Социол. исслед. 1990. № 10. С. 13.

Literature:

1. Baranochnikov V. A. Institutional impact on the level of social tension // Central Russian Bulletin of social Sciences. Eagle: orags Publishing house, series: sociology. 2015. No. 3 (39). T. 10.
2. Vikulova K. C. abstract of Diss. Interaction of local governments with the population: problems of regulation of social tension. Moscow. 2010.
3. Gonzalez-Bailon, S. The structure of political discussion networks: a model for the analysis of online deliberation [Text] / S. Gonzalez-Bailon, A. Kaltenbrunner, R. E. Banchs // Journal of Information Technology. — 2010. — Vol. 25. — No. 2. — P. 230–243.
4. Zeltser I. M. Problems of improvement of information technologies of municipal management. Vestnik. 2015. No. 11. pp. 37.
5. Zotov V. B., Bronnikov I. A. Information and communication technologies-the leitmotif of urban management. 2015, Volume 23, no. 11. pp. 94–100.
6. Kavada A. Engagement, bonding, and identity across multiple platforms: Avaaz on Facebook, YouTube, and MySpace [Electronic resource] / A. Kavada // MedieKultur. — 2012. — No. 52. — Modeofaccess: <https://ojs.statsbiblioteket.dk/index.php/mediekultur/article/viewFile/5486/5768>.
7. Forecast Economist Intelligence Unit: the Level of social tension in the world in 2014/center for HUMANITARIAN TECHNOLOGIES information and analytical portal/ [Electronic resource]. — URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/01/05/6574> (date accessed: 5.11.2019 g).
8. Putin V. V. Russia and the changing world [electronic resource] / V. V. Putin // Moscow news-2012-access Mode: <http://www.mn.ru/politics/20120227/312306749.html>.
9. Rukavishnikov V. O. Peak of tension under the sign of the white horse // Sociol. research. 1990. No. 10. P. 13.

Деятельность школьного уполномоченного по правам ребенка в муниципальных образовательных организациях: опыт и перспективы (на примере Московской области)

Activities of the school commissioner for children's rights in municipal educational organizations: experience and prospects (on the example of the Moscow region)



Васильева Ксения Валерьевна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры частного права ФГБОУ ВО «Государственный университет управления» (Москва), доцент кафедры гражданского права и процесса ЧОУ ВО «Московский университет имени С. Ю. Витте» (Москва)
e-mail: ksenia.vassilieva@gmail.com

Ksenia V. Vassilieva, candidate of law, associate Professor, associate Professor, Department of private law, State University of management (Moscow), associate Professor of the Department of civil law and process, Moscow University named after S. Yu. Witte (Moscow)
e-mail: ksenia.vassilieva@gmail.com

Аннотация. Конфликтные ситуации в ходе образовательного процесса в школе — в настоящее время нередкая ситуация. Автором анализируется опыт введения в школах Московской области, реализующих как общеобразовательные, так и адаптированные образовательные программы, выборной общественной должности школьного уполномоченного (омбудсмена) по правам ребенка, деятельность которого призвана способствовать мирному и быстрому разрешению школьных конфликтов. В статье выявляются достижения и проблемы, связанные с деятельностью школьных омбудсменов в Московской области.

Ключевые слова: дети, образовательный процесс, права обучающихся, уполномоченный по правам ребенка, школа.

Abstract. Conflict situations in the educational process at school — now a frequent situation. The author analyzes the experience of introducing in schools of the Moscow region, implementing both General education and adapted educational programs, the elected public office of the school Commissioner (Ombudsman) for the rights of the child, whose activities are designed to contribute to the peaceful and rapid resolution of school conflicts. The article reveals the achievements and problems associated with the activities of school ombudsmen in the Moscow region.

Key words: children, educational process, rights of schoolchildren, Commissioner for children's rights, school.

Институт уполномоченного по правам ребенка известен в Российской Федерации прежде всего на уровне федерального и регионального государственного управления. Нормативно-правовой основой деятельности уполномоченного (омбудсмена) при Президенте Российской Федерации по правам ребенка (федерального уполномоченного), а также уполномоченных (омбудсменов) по правам ребенка в субъектах Российской Федерации (региональных уполномоченных) является Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» [1]. Деятельность уполномоченных по правам ребенка в субъектах федерации также регулируется законами соответствующих субъектов федерации. Так, в Московской области статус областного детского омбудсмена и его полномочия устанавливаются Законом Московской области от 1 июня 2015 г. № 86/2015-ОЗ «Об Уполномоченном по правам ребенка в Московской области и внесении изменений в некоторые законы Московской области» [2].

Должности как федерального омбудсмена, так и омбудсменов по субъектам федерации являются государственными должностями. Назначение федерального уполномоченного по правам ребенка на должность и освобождение его от должности производится Президентом Российской Федерации; назначение на должность и освобождение от должности уполномоченного по правам ребенка Московской области осуществляет Московская Областная Дума. Изначальной целью деятельности как федерального, так и регионального омбудсменов признается «обеспечение гарантий государственной защиты законных интересов и субъективных прав ребенка, соблюдения этих прав и законных интересов со стороны органов государственной власти и местного самоуправления» [1][2]. Однако периодически встает вопрос о том, что вопросы нарушения прав детей носят текущий характер и требуют немедленного рассмотрения на местах, тогда как обращение даже к региональному уполномоченному по правам ребенка занимает существенное время, в течение которого положение ребенка, права которого нарушены, еще более ухудшается (например, ребенок не имеет доступа к дошкольному или общему среднему образованию,

нарушаются его права как обучающегося дошкольной образовательной организации или школы и т.п.).

В связи со сказанным выше встал вопрос о целесообразности наличия уполномоченных по правам ребенка на местном уровне, то есть в муниципальных образованиях — городских, сельских поселениях и т.п. Однако на сегодняшний день в законодательстве об организации местного самоуправления отсутствуют положения о муниципальном детском омбудсмене. Однако Федеральным законом от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [3] к вопросам, решаемым на местном уровне (муниципального района, а также муниципального или городского округа), относится в числе прочего «организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования по основным общеобразовательным программам в муниципальных образовательных организациях (за исключением полномочий по финансовому обеспечению реализации основных общеобразовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами), организация предоставления дополнительного образования детей в муниципальных образовательных организациях (за исключением дополнительного образования детей, финансовое обеспечение которого осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации), создание условий для осуществления присмотра и ухода за детьми, содержания детей в муниципальных образовательных организациях, а также осуществление в пределах своих полномочий мероприятий по обеспечению организации отдыха детей в каникулярное время, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья» (ст. 15, 16 Закона). Соблюдению прав ребенка, связанных с организацией общего и дополнительного образования, а также отдыха детей на каникулах, мог бы способствовать уполномоченный по правам ребенка непосредственно по месту обучения, которое зачастую совпадает и с местом постоянного проживания семьи с ребенком, нуждающимся в помощи и поддержке. Поскольку институт муниципального уполномоченного по правам ре-

бенка требует отдельной организационной и законодательной проработки, что требует дополнительного времени, на сегодняшний день муниципальные образования разрешают образовательным организациям, где обучаются несовершеннолетние дети (прежде всего школам), иметь школьного уполномоченного по правам ребенка.

Наличие в школе уполномоченного по правам ребенка было рассмотрено школами и как способ повысить уровень удовлетворенности обучающихся и их родителей не просто качеством образования, а в целом качеством взаимодействия обучающегося и его семьи со школой как образовательной организацией. По статистическим данным муниципальных администраций Московской области, в 2017 году прирост детей, находящихся на семейном образовании и самообразовании (получающих образование без привязки к конкретной образовательной организации), только в Московской области составил 300 человек. Родители детей, находящихся на семейном образовании и самообразовании, организуют сообщества, в том числе в социальных сетях, где высказываются преимущественно негативно о школе как социальном институте, в котором дети получают не только образование, но и элементы воспитания. Наиболее частым является высказывание родителей, что школа становится бесполезной, поскольку всем в ней «все равно», фактически и образованием, и воспитанием детей занимаются только родители, тогда как школа только «ставит галочки» во

время рубежных контрольных мероприятий. Несмотря на то, что на семейном образовании и самообразовании в Московской области по данным на начало 2019 года находилось около 2000 детей (0,1% всего числа подмосковных школьников), темпы роста этого показателя заставляют органы местного самоуправления задуматься о состоятельности школ как организаций, не просто реализующих образовательные программы, но и содействующих воспитанию и развитию детей с учетом их возможностей и потребностей [4].

Вопрос о наличии уполномоченного по правам ребенка актуален не только для школ, реализующих общеобразовательные программы для здоровых детей, но и для школ, осуществляющие реализацию адаптированных (коррекционных, компенсирующих) образовательных программ для детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ), в том числе детей, которым официально была установлена инвалидность, то есть имеющих статус «ребенок-инвалид». По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстата), в целом по России уровень удовлетворенности обучающихся детей-инвалидов и их родителей своими школами нельзя назвать однозначным. В Таблице 1 приводится процентное выражение обучающихся с инвалидностью и их родителей на всей территории Российской Федерации, выразивших отношение к школе как «не совсем удовлетворены» (оценка, близкая к школьной тройке с минусом) и «не удовлетворены» [5].

Таблица 1. Показатели неудовлетворенности школами со стороны обучающихся с инвалидностью и их родителей в Российской Федерации

Показатель оценки	Оценка	Процент респондентов от 100% опрошенных, проживающих	
		В городах	В сельских поселениях
Работа общеобразовательной организации в целом	Не совсем удовлетворены	26,1	17,2
	Не удовлетворены	1,6	2,6
Вопросы организации учебного процесса	Не совсем удовлетворены	44,6	26,4
	Не удовлетворены	8,3	2,6
Качество обучения	Не совсем удовлетворены	34,7	30,6
	Не удовлетворены	8,1	2,9
Регулярность и порядок организации внеучебных мероприятий	Не совсем удовлетворены	22,2	37,1
	Не удовлетворены	20,0	4,6
Качество воспитательной работы	Не совсем удовлетворены	30,0	21,8
	Не удовлетворены	3,0	5,3
Доступность среды для обучающихся с ОВЗ	Не совсем удовлетворены	31,8	44,7
	Не удовлетворены	23,4	9,7

Из приведенных в Таблице 1 данных можно сделать вывод, что как минимум треть, а иной раз и половина, семей обучающихся с инвалидностью недовольна реализацией прав обучающихся в школе и не смягчает своей позиции, несмотря на то, что опрос проводится для государственных целей. Школьный уполномоченный по правам ребенка мог бы оказать содействие в преодолении этого недовольства.

Возможность иметь у себя уполномоченного по правам ребенка использовал ряд школ Московской области. При этом в числе этих школ как школы, реализующие обычные общеобразовательные программы, так и школы, в которых по адаптированным программам обучаются дети с ОВЗ. Так, например, уполномоченный по правам детей существует в МБОУ «Средняя общеобразовательная школа № 31» городского округа Мытищи [6], МБОУ «Школа-интернат для детей с ограниченными возможностями здоровья № 1» городского округа Электросталь [7] и в других школах. В городском округе Ступино существуют не только школьные омбудсмены (как, например, в МБОУ «Михневская средняя общеобразовательная школа с углублённым изучением отдельных предметов» городского округа Ступино Московской области), но и координатор уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса городского округа Ступино Московской области [8].

При этом следует отличать школьного уполномоченного по правам ребенка от социального педагога, который также существует в большинстве школ. Должность социального педагога отличается тем, что она имеется в штатном расписании образовательной организации; занимающий ее получает заработную плату, назначается на должность и освобождается от нее приказом директора школы. Социальный педагог — профессия, в отношении которой в 2017 году Министерством труда и социальной защиты населения Российской Федерации был принят отдельный профессиональный стандарт «Специалист в области воспитания», устанавливающий требования к уровню образования и трудовые функции. Школьный же уполномоченный по правам ребенка действует на общественных началах и избирается из числа участников образовательного процесса (педагогов, совершеннолетних обучающихся, роди-

телей обучающихся), при этом выдвигать свою кандидатуру на должность школьного омбудсмена запрещается участникам образовательного процесса, занимающим административно-руководящие должности в школе (директор, заместители директора). Никаких законодательных требований к уровню образования и квалификации школьного омбудсмена не существует.

Во избежание выхода за рамки отведенной компетенции, школьный омбудсмен не может рассматривать вопросы, уже отнесенные к компетенции органов управления школой или относящиеся к ведению органов федеральной или региональной власти. Основная задача школьного уполномоченного по правам ребенка — рассмотрение обращений участников образовательного процесса, причем не только обучающихся, но и учителей, родителей несовершеннолетних или лиц, их заменяющих, касающиеся нарушения их прав, связанных с деятельностью школы, причем нередко второй стороной конфликта является администрация школы. Хотя приоритет при рассмотрении отношений отдается нарушению прав детей, заметим, что школьный омбудсмен вправе рассмотреть обращения любых участников образовательного процесса, в том числе педагогов. Поэтому в большинстве школ, в том числе в Московской области, он называется не уполномоченным по правам ребенка, а уполномоченным по правам участников образовательного процесса.

В ходе своей деятельности школьный омбудсмен взаимодействует с иными органами, в полномочия которых входит осуществление защиты прав детей, в том числе с государственными образовательными ведомствами на федеральном и муниципальном уровне, Уполномоченным по правам человека в Московской области, Уполномоченным по правам ребенка в Московской области, комиссиями по делам несовершеннолетних и защите их прав, отделами по делам несовершеннолетних, существующих в системе органов внутренних дел, органами опеки и попечительства. Однако при этом основная задача школьного омбудсмена — не привлечение государственных органов к конфликту и жесткое наказание виновного, а возможность помочь сторонам разрешить возникший конфликт миром. Поэтому нередко школьного омбудсмена называют школь-

ным медиатором (согласно Федеральному закону от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)», «медиатор—независимое физическое лицо, привлекаемое сторонами спора в качестве посредника в урегулировании спора для содействия в выработке сторонами решения по существу спора») [9].

Школьный омбудсмен не только рассматривает обращения; он также отвечает за обеспечение формирования правового пространства в школе как образовательной организации (в том числе принимает участие в разработке локальных актов школы), развитие правового сознания и правовой культуры всех участников образовательного процесса, формирование в обучающихся личности, способной к социализации, в том числе как члена гражданского общества, а также содействует правовому просвещению всех участников образовательного процесса, прежде всего самих обучающихся [6][7][8]. Иными словами, роль школьного омбудсмента заключается также в правовом просвещении, причем не только обучающихся, но и их родителей (а иной раз и педагогов), совершенствовании системы взаимодействия всех участников образовательного процесса на высоком уровне правовой культуры.

За период с 2015 по 2019 годы, по данным официальных сайтов школ Московской области, среди лиц, обращающихся за помощью школьного омбудсмента, преобладают сами обучающиеся (50–60% обращений), а также родители обучающихся. Обращения от педагогов редки. Основными темами обращений в школах, реализующих общеобразовательные программы для здоровых детей, являлись:

в сфере организации учебного процесса—не вполне адекватные объемы домашних заданий, вследствие чего у обучающихся отмечаются нехватка времени на дополнительное образование, хобби и отдых, а также признаки физической и эмоциональной усталости;

в сфере взаимоотношений между обучающимися—грубость, хамство, унижение чести и умаление достоинства со стороны одних детей в адрес других, в том числе распространение порочащей информации друг о друге в сети («Интернет»);

в сфере взаимодействия семьи обучаю-

щегося со школой—вопросы смены класса (перевода в параллельный класс, как правило из-за профиля класса, не устраивающего ученика и (или) его родителей), доступа родителей к просмотру цифровых средств учета успеваемости (электронного дневника), выбора школьной формы;

индивидуальные вопросы обучающихся—вопросы трудоустройства детей из семей с тяжелым материальным положением;

индивидуальные вопросы родителей—вопрос правовой составляющей преодоления трудной материальной ситуации в семье (трудоустройство родителей, получение материальной поддержки государства для малоимущей семьи).

Помимо этого, по инициативе школьных омбудсменов проводились опросы учащихся, связанные с правовой готовностью к ОГЭ и ЕГЭ. Школьные омбудсмены проводили правовые беседы с обучающимися, а также принимали активное участие в проведении в школах мероприятий под названием «Неделя права», «Декада права».

Работа школьного омбудсмента в школах, реализующих адаптированные образовательные программы для детей с ОВЗ, имеет свои особенности. Поскольку родители детей с ОВЗ, как правило, отличаются высоким уровнем правовой грамотности, индивидуальные обращения родителей к школьному омбудсмену в школах для детей с ОВЗ нечасты. С другой стороны, имеются родители, занимающие пассивную позицию относительно воспитания, образования, развития, реабилитации и социальной адаптации нездорового ребенка, перекладывая всю ответственность на педагогов основного и дополнительного образования, а также на специалистов по социальной работе. Обращения к школьному омбудсмену могут следовать от специалистов, оказывающих социально-педагогические услуги детям с ОВЗ вне школы—логопедов, психологов, дефектологов. Темой обращений является неисполнение или ненадлежащее исполнение родителями своих обязанностей по отношению к детям. Однако по статистике, такие обращения удавалось рассмотреть без привлечения органов опеки и попечительства. Помимо этого, школьные омбудсмены нередко получают обращения от родителей обучающихся с ОВЗ в школах-интернатах, где установлен пятидневный режим пребывания обучающегося

в школе. Родители задают вопросы, может ли их ребенок при условии проживания семьи в пределах транспортной доступности школы приезжать после уроков домой ежедневно.

От самих обучающихся с ОВЗ школьным омбудсменам поступали жалобы на дискриминацию по признаку нарушений здоровья (в том числе посредством сети «Интернет»), а также, как и в общеобразовательной школе, на факты унижения чести и достоинства человека, когда унижения поступали от более сильных обучающихся своей же школы, чьи ограничения жизнедеятельности не столь выражены.

Индивидуальные вопросы, задаваемые обучающимися школ для детей с ОВЗ, поступали от детей старшего возраста и были

преимущественно связаны с вопросами подтверждения дееспособности, в том числе не только для устройства на работу, но и для возможности построить личную и семейную жизнь.

По обобщенной статистике официальных сайтов школ Подмосковья, за период своей деятельности уполномоченные по правам ребенка разрешали споры, с которыми к ним обращались. При этом разрешение споров происходило как при исключительном участии омбудсмена, так и омбудсменом совместно с различными государственными и муниципальными ведомствами. Процентное соотношение споров, рассмотренных омбудсменами, приводится в Таблице 2.

Таблица 2. Рассмотрение споров, обращения по которым поступили к школьным уполномоченным по правам ребенка, в том числе с участием государственных и муниципальных органов*

Государственный и муниципальный орган, при участии которого школьный уполномоченный разрешил спор	Доля в общем числе споров, %
Органы местного самоуправления, в том числе органы управления образованием	24
Органы внутренних дел	65
Органы социальной защиты населения, в том числе органы опеки и попечительства	6
Споры, рассмотренные уполномоченными по права ребенка самостоятельно	5

* По обобщенным данным отчетов школьных уполномоченных по правам ребенка по школам московской области согласно данным проекта «Порталы и сайты образовательных организаций» <https://eduface.ru/>, дата обращения 26 октября 2019 г.

Из указанных в Таблице 2 данных можно сделать вывод, что основную долю споров, возникающих в школе, школьным омбудсменам пришлось решать, прибегая к помощи органов внутренних дел, что говорит о том, что школы не справляются с профилактической работой по предотвращению правонарушений в среде обучающихся. По мнению автора, вины самих омбудсменов в этом нет, поскольку в его обязанности напрямую не входит профилактика правонарушений среди несовершеннолетних. Однако роль школьного омбудсмена в проведении мероприятий, способствующих профилактике правонарушений, совершаемых детьми и подростками, может быть усилена.

В целом, анализируя работу школьных уполномоченных по защите прав участников образовательного процесса в школах Московской области, можно отметить, что в целом с наличием в школе омбудсмена психологическая обстановка в среде участников образовательного процесса стано-

вится спокойнее, конфликтов становится меньше. Но все же школьным омбудсменам удается решить малое количество вопросов самостоятельно по комплексу причин. Так, школьный омбудсмен может быть не уверен сам в объеме своих полномочий, поскольку в школьных локальных актах эти полномочия не обозначены четко, а на муниципальном уровне отсутствует нормативный акт, регулирующий права и обязанности школьных омбудсменов. В этом отношении Московская область может обратиться, например, к опыту Оренбургской и Ростовской областей, где областные аппараты Уполномоченного по правам ребенка разработали примерные (модельные) положения о школьном уполномоченном по правам участников образовательного процесса и процедуре мирного рассмотрения конфликтов в школе [10, с. 152–154]. В модельных положениях о школьном омбудсмене были четко обозначены его полномочия с разграничением полномочий и ответственности с област-

ным уполномоченным по правам ребенка, администрацией школы, иными органами государственной власти и местного самоуправления. К разработке модельного положения целесообразно и привлечение общественных организаций в сфере совершенствования системы муниципального управления [11].

По мнению автора, нецелесообразны и неконструктивны резкие заявления, что наличие школьных омбудсменов—это всего лишь «игра в демократию» [12], однако следует отметить, что определенная степень недоверия к школьному омбудсмену у участников образовательного процесса может присутствовать, например, в силу недостаточной зрелости омбудсмена как личности из-за возраста (ситуация, когда школьным омбудсменом избран совер-

шеннолетний обучающийся), отсутствия профильного образования для рассмотрения споров. Поэтому представляется разумным в типовое положение о школьном уполномоченном по правам участников образовательного процесса в Московской области внести требование об уровне образования кандидата на должность школьного омбудсмена: у кандидата желательно наличие высшего или среднего профессионального педагогического образования с дополнительным повышением квалификации по правовой грамотности в сфере образования и взаимодействия с детьми и молодежью. Это поможет школьным уполномоченным по правам ребенка стать реальными участниками процесса совершенствования муниципальной системы образования в Московской области.

Литература:

1. Федеральный закон от 27 декабря 2018 г. № 501-ФЗ «Об уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации» (с последними изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «Консультант Плюс», дата обращения 26 октября 2019 г.
2. Закон Московской области от 1 июня 2015 г. № 86/2015-03 «Об Уполномоченном по правам ребенка в Московской области и внесении изменений в некоторые законы Московской области» (с последними изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «Консультант Плюс», дата обращения 26 октября 2019 г.
3. Федеральный закон от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последними изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «Консультант Плюс», дата обращения 26 октября 2019 г.
4. Мособлдума предлагает обсудить вопросы компенсации за «семейное обучение» на федеральном уровне // Пресс-центр Московской Областной Думы, 31 января 2018 г. Url: http://www.mosoblduma.ru/Press-centr/news/108101?small_size=true, дата обращения 26 октября 2019 г.
5. Равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства: Официальная статистика // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики (Росстат). Url: <https://www.gks.ru/folder/13807>, дата обращения 27 октября 2019 г.
6. Страница уполномоченного по защите прав участников образовательного процесса СОШ № 31 городского округа Мытищи Московской области // Официальный сайт школы. Url: <http://school31.edummr.ru/index.php/ru/upolnomochennyj-po-zashchite-prav-uchastnikov-obrazovatel'nogo-protsesssa-ombudsmen>, дата обращения 27 октября 2019 г.
7. Страница уполномоченного по правам ребенка школы-интерната № 1 для детей с ограниченными возможностями здоровья городского округа Электросталь Московской области // Официальный сайт школы. Url: <https://estalmckou12.edumsko.ru/about/ombudsmen>, дата обращения 27 октября 2019 г.
8. Страница уполномоченного по защите прав участников образовательного процесса Михневской средней общеобразовательной школы с углублённым изучением отдельных предметов» городского округа Ступино Московской области // Официальный сайт школы. Url: <https://150253mihsob.edusite.ru/p32aa1.html>, дата обращения 27 октября 2019 г.
9. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (с последними изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «Консультант Плюс», дата обращения 26 октября 2019 г.
10. Колосов А. В. Институт уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Иркутск, 2014.
11. Зотов В. Б. Российская муниципальная академия в системе развития местного самоуправления // Муниципальная академия. 2018. № 3. С. 9–13.
12. Бинеева Н. К. Школьный уполномоченный: шаг к гражданскому обществу или игра в демократию? // В сборнике: Партнерство университета и школы в сфере формирования гражданских ценностей и патриотизма. 2015. С. 163–166.

Literature:

1. Federal law No. 501-FZ of December 27, 2018 “on commissioners for children’s rights in the Russian Federation” (with the latest amendments and additions) // Reference legal system “Consultant Plus”, accessed October 26, 2019.
2. Law of the Moscow region of June 1, 2015 No. 86/2015-0Z “on the Commissioner for the rights of the child in the Moscow region and amendments to some laws of the Moscow region” (with the latest amendments and additions) // Reference legal system “Consultant Plus”, accessed October 26, 2019
3. Federal law No. 131-FZ of October 06, 2003 “on General principles of organization of local self-government in the Russian Federation” (with the latest amendments and additions) // Reference legal system “Consultant Plus”, accessed October 26, 2019.
4. Mosoblduma proposes to discuss compensation for “family education” at the Federal level // Press center of the Moscow Regional Duma, January 31, 2018 Url: http://www.mosoblduma.ru/Press-centr/news/108101?small_size=true, accessed October 26, 2019.
5. Equal opportunities for children in need of special care of the state: Official statistics // Official website of the Federal state statistics service (Rosstat). Url: <https://www.gks.ru/folder/13807>, accessed October 27, 2019.
6. Page of the Commissioner for the protection of the rights of participants of the educational process of school No. 31 of the city district of Mytishchi, Moscow region // the Official website of the school. Url: <http://school31.edummr.ru/index.php/ru/upolnomochennyj-po-zashchite-prav-uchastnikov-obrazovatel'nogo-protsesssa-ombudsmen>, accessed October 27, 2019.
7. Page of the Commissioner for the rights of the child of boarding school No. 1 for children with disabilities of the city district Elektrostal of the Moscow region // the Official site of the school. Url: <https://estalmckou12.edumsko.ru/about/ombudsmen>, accessed October 27, 2019.
8. Page of the Commissioner for the protection of the rights of participants in the educational process Mikhnevskaya secondary school with in-depth study of individual subjects “ Stupino urban district of the Moscow region // the Official website of the school. Url: <https://150253mihsob.edusite.ru/p32aa1.html>, accessed October 27, 2019.
9. Federal law No. 193-FZ of July 27, 2010 “on alternative dispute settlement procedure with the participation of a mediator (mediation procedure)” (with the latest amendments and additions) // Reference legal system “Consultant Plus”, accessed October 26, 2019.
10. Kolosov A. V. Institute of the Commissioner for the rights of the child in the Russian Federation: dis. ... Cand. the faculty of law. Sciences: 12.00.02. Irkutsk, 2014.
11. Zotov V. B. Russian municipal Academy in the system of development of local self-government // Municipal Academy. 2018. No. 3. Pp. 9–13.
12. Bineeva N. K. School Commissioner: a step towards civil society or a game of democracy? // In the collection: Partnership of University and school in the field of formation of civic values and patriotism. 2015. Pp. 163–166.

Content

Results of the XIX Russian municipal forum 2 Yurkova S. N., Shirokov A. N., Lvutina E. A.	State-private partnership as a tool in solving the tasks of socio-economic development of regions and municipalities 89 Ibyatov F. M., Hmelchenko E. G.
Management technology	Process of tax and budget administration: theory and practice of application..... 96 Lipatova I. V., Lymar A. I., Tyukina U. E.
Analysis of the results of the remote voting experiment in Moscow in 2019 7 Zotov V. B.	The problem of classification of transport joint stock companies with state participation 106 Titov A. A., Yakovlev A. Y.
Formation of local self-government competence: legislation and law practice 13 Musinova N. N.	Development of regions and municipalities
Formation of political and legal conditions for the implementation of the national program «Digital economy of the Russian Federation» 19 Milkina I. V., Kosarin S. P.	Features and trends of spatial development of the city of Novosibirsk 113 Musinova N. N., Borisova E. S., Smolnikova A. V.
Features of bachelor training and masters in direction «Management of the Smart City» as part of a national project «Digital economy of the Russian Federation»..... 30 Golovanov V. I.	Trends in improving the process of municipal education management in the modern information and communication environment 119 Cherkasova M. A.
Organization and management of general secondary education to children who do not speak russian language, in megalopolis (by the example of the city of Moscow) 36 Vassilieva K. V.	Modern forms of public participation in local selfgovernment: from theory to implementation practices 125 Koroleva E. N., Kurnikova M. V.
Motivation as an essential component of preparation of manager's training 43 Salynskaya T. V.	Directions of development of transport system of the city of Moscow 133 Milkina I. V., Zikov S. V.
The need to form the competence of business communication among students as a necessary condition for successful work in the system of public administration..... 49 Firsova S. V.	Organizational Improvement transport controls resort infrastructure urban districts 140 Golovanov V. I., Rukina I. M., Anfimova A.YU.
Planning of labor career of the state and municipal employee 54 Matveeva N. S.	Factors of tourism development in regional and municipal level 144 Lebedeva J. A.
Analysis of relationships of subjects wage labor with employers in the system public administration 59 Ubushaeva B. G.	Influence of environmental safety on the image and competitiveness of municipal educations..... 150 Hmelchenko E. G.
The rationale for reconsideration of the approach to implementation of control and monitoring activities in the field of environmental protection 68 Dikusar K. S., Petrina O. A.	Modern megalopolises as special forms of territorial organization of urban population..... 156 Sokolova S. V.
State and municipal management of veterinary business in Russia: stages of formation and development..... 74 Sokolova S. V., Sokolova S. S.	Reduction of social tension in municipal formation of urban districts through information and communication technologies 165 Cherkasova M. A.
Economics and Finance	Activities of the school commissioner for children's rights in municipal educational organizations: experience and prospects (on the example of the Moscow region)) 170 Vassilieva K. V.
Some problems and ways to improve the effectiveness of financial control by the founder of state (municipal) budgetary institutions in the procurement field..... 84 Yakovlev A. Y.	

Информационно-аналитический журнал зарегистрирован в Роскомнадзоре.
Свидетельство о регистрации СМИ:
ПИ № ФС77-50260 от «22» июня 2012 г.
Подписной индекс в каталоге «Роспечать» 70500

УВАЖАЕМЫЕ АВТОРЫ!

Журнал «Муниципальная академия» включён в Перечень научных журналов, рекомендованных ВАК РФ для публикации материалов кандидатских и докторских диссертаций.

В издании публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

При написании и оформлении статей редакция журнала «Муниципальная академия» просит придерживаться правил, представленных на сайте.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте журнала «Муниципальная Академия»:

www.journal-rma.ru

По вопросам публикации статей следует обращаться

в редакцию журнала по телефонам:

+7 (915) 405–64–19

+7 (495) 229–03–87

или по электронной почте:

journal-rma@mail.ru

ООО «Муниципальная академия»
Адрес: 111024, г. Москва, ул. Авиамоторная, д. 12, офис 814.
Тел.: +7 (915) 405–64–19
+7 (495) 229–03–87
E-mail: journal-rma@mail.ru
Сайт: www.journal-rma.ru

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Бурак Петр Иосифович — д.э.н., профессор, председатель редакционного совета
Быков Александр Владимирович — д.п.с.н., профессор
Зотов Владимир Борисович — д.э.н., профессор
Пупырев Евгений Иванович — д.т.н., профессор
Мокрый Владимир Семенович — д.ю.н., профессор
Рош Елена Сергеевна — д.э.н., профессор
Калабеков Алан Лазаревич — д.б.н., профессор
Найданов Александр Сергеевич — к.пед.н.
Толкачев Сергей Генрихович — к.э.н.
Ружичкий Владимир Петрович — д.т.н., профессор
Белых Ирина Викторовна — к.э.н.
Шульга Татьяна Ивановна — д.п.с.н., профессор
Рой Олег Михайлович — д.с.н., профессор
Беляев Александр Матвеевич — д.с.н., профессор
Грищенко Леонид Леонидович — д.ю.н., профессор
Рагулина Юлия Вячеславовна — д.э.н., профессор
Семкина Ольга Сергеевна — к.э.н., профессор
Бутова Татьяна Витальевна — к.э.н., доцент

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ

Главный редактор:

Зотов Владимир Борисович, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Голованов Владимир Иванович, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Кириллова Ариадна Николаевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Рагулина Юлия Вячеславовна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Авдеева Татьяна Тимофеевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Рождественская Ирина Андреевна, д.э.н., профессор

Заместитель главного редактора:

Терехова Кристина Олеговна

Заместителя главного редактора:

Анопченко Татьяна Юрьевна, д.э.н., профессор

Ученый секретарь: **Бирюкова Татьяна Александровна**

Выпускающий редактор: **Вишнякова Татьяна Витальевна**

Верстка: **Попов Дмитрий Сергеевич**

Руководитель издательских проектов: **Чихирников Валерий Васильевич**

РЕЦЕНЗЕНТЫ

Алексеев Александр Юрьевич — к.э.н., доцент

Ибятв Файль Мужипович — к.и.н., доцент

Номер отпечатан в типографии:
ООО «Фабрика Офсетной Печати»
www.fop.ru
Подписан в печать 27.12.2019
Заказ № 23912
Тираж 1000 экз.
Периодичность: 4 выпуска в год.

Ответственность за достоверность информации и наличие в материалах фактов, неподлежащих разглашению в открытой печати, лежит на авторах публикаций. Мнение редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Перепечатка опубликованных материалов без письменного согласия редакции не допускается. Ссылка на журнал при перепечатке обязательна.

Открыта подписка на научный информационно-аналитический журнал

Научный информационно-аналитический журнал Муниципальная Академия

На первое полугодие 2020 года

Журнал является официальным печатным органом Российской муниципальной академии.

В журнале публикуются официальные материалы союзов и ассоциаций местного самоуправления, результаты научных исследований и лучшая практика в области местного самоуправления и муниципального управления.

Периодичность: 4 выпуска в год (ISSN 2304-831X). В 2015 году журнал «Муниципальная Академия» включён в перечень рецензируемых научных изданий, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации. В этой связи на страницах журнала кроме материалов о практике и теории местного самоуправления, государственного и территориального управления будут публиковаться научные изыскания в области экономики, используемые при защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук и доктора наук.

Электронная версия журнала и требования к публикациям размещены на официальном сайте журнала «Муниципальная Академия»: www.journal-rma.ru.

По вопросам публикации статей следует обращаться в редакцию журнала по телефонам:

+7 (915) 405-64-19

+7 (495) 229-03-87

или по электронной почте: journal-rma@mail.ru.

Подписку можно оформить в любом отделении ФГУП «Почта России» по каталогу Агентства «Роспечать» «Газеты. Журналы». Подписной индекс: 70500.



