1. УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ: ГОСУДАРСТВЕННЫЙ И МУНИЦИПАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

В.Б. Зотов
д.э.н., профессор,
заведующий кафедрой государственного и муниципального управления
Государственный университет управления, Москва

УПРАВЛЕНИЕ СОВРЕМЕННЫМ ГОРОДОМ – ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ

V.B. Zotov
D.Sc. in Economics, Professor,
Head of the Public and Municipal Administration Chair
State University of Management, Moscow

THE MODERN CITY ADMINISTRATION – THEORETICAL AND METHODOLOGICAL BASICS

Аннотация. В статье проведено рассмотрение состояния теоретико-методологических основ управления городом в современных условиях с учетом вызовов современности и быстрым ростом численности населения в городах. Основываясь на выводах, что уровень управления российскими городами остается низким, авторами делаются предположения по более широкому использованию теоретических научных разработок, такой подход по мнению автора позволит значительно повысить эффективность управления городами на принципах обеспечения комфортности проживания, отдыха и работы жителей городов.

Ключевые слова: город, управление городом, научно-методологические основы управления, местное самоуправление.

Abstract. The examination of theoretical and methodological basics of city administration in current conditions according to challenges of modern times and fast population growth in the cities was conducted in this article. Based on the findings that the rate of Russian cities administration remains low the authors make assumptions about increased use of theoretical scientific researches. According to the author this approach will allow to significantly increase the efficiency of city administration on the principles of providing the comfort of living, recreation and work of citizens.

Keywords: city, city administration, scientific and methodological basis of administration, local self-government.

Предлагаемая статья направлена на изучение состояния теоретико-методологических основ управления городом в современных условиях как одной из наиболее сложных категорий в современной науке и практике. Это связано с непрерывным ростом городов мира и их трансформацией в урбосистемы.

На Московском урбанистическом форуме-2018 было заявлено, что будущее человечества – это города. Урбанизация нарастает, это глобальный мировой тренд. В мире города растут в размерах и достигают невиданных доселе масштабов. К 2050 г. на Земле будет больше 10 мега-городов с населением от 50 млн до 100 млн и 5 супергигантов с населением более 100 миллионов человек (Москва – 12 млн человек).

© В.Б. Зотов, 2019

Экономика всё больше концентрируется в городах. Десять крупнейших по производительности мега-регионов обеспечивают почти половину глобальной экономики в мире [1].

Подобная тенденция сохраняется и для российских условий. Вместе с этим следует утверждать, что сегодня нет достаточно изученной и разработанной научно-методической основы управления современным городом, как системой. В этой связи слабо используется научный потенциал учёных, методологические рекомендации и механизмы совершенствования систем управления.

Практика показывает, что в современных условиях именно город выступает, как система, комплексным, многокомпонентным феноменом, благодаря реализации функций которого формируются новые стандарты высокого качества жизни населения, отвечающие требованиям наступившего века, представляющие возможности для результативного развития научного, социокультурного, социально-экономического и другого рода потенциала общества. Данный феномен как развивающийся объект, характеристики которого демонстрируют тенденцию к непрерывному усложнению, с методической точки зрения, должен носить системно управляемый характер. Это позволит рассматривать его как организованную систему.

С целью более детального обоснования актуальности и рассмотрения, исследуемого в настоящей статье вопроса, обратимся, прежде всего, к уточнению содержания понятия «город». Действующими сегодня в нашей стране правовыми основами выделены два ключевых признака, определяющие принадлежность населённого пункта к категории городов: численность, превышающая 12 тыс. человек и занятость – которая должна составлять не менее 85% жителей населенного пункта в промышленности, торговле и социальной сфере, сферах обслуживания, управления, науки и культуры (не сельское население). Данные признаки следуют в том числе из анализа определений большинства региональных законодательных актов [1].

Говоря об управлении городом, следует исходить из принципов и целей управления городом Москвой. Основные принципы управления городом на примере управления городом, объявленные Мэром города Москвы: «Люди – главный субъект управления» и «Лучшие результаты за те же деньги» [1; 2].

Исходя из этого, можно более конкретно сформулировать перечень главных целей управления городом:

1. Обеспечение необходимых и достаточных условий жителям для комфортного проживания в жилых домах и квартирах отдыха и работы, обеспечение их социальными услугами, услугами ЖКХ и сервиса.
2. Постоянное обеспечения жителей города продовольствием, товарами народного потребления, медицинскими препаратами и другое.
3. Предоставление жителям информационных, социальных услуг и для отдельных категорий (дети, подростки, люди старшего поколения, люди с ограниченными возможностями и другие) услуг социального обеспечения.
4. Устойчивое транспортное обеспечение и создание условий для развития и использования разных видов (в том числе и личного) транспорта, развитие информационных коммуникаций.
5. Формирование комфортной городской среды через улучшение благоустройства, озеленения, расширение социальной инфраструктуры, обеспечение экологической и иной безопасности, укрепление правопорядка и борьба с преступностью.

6. Закрепление и поддержание института основных конституционных прав и свобод граждан и создание комфортных условий для обращения жителей с органами власти.

В России города, кроме г. Москвы, г. Санкт-Петербурга и г. Севастополя, по определению являются субъектами муниципальными образованиями, поэтому важнейшая роль в достижении целей управления городом отводится системам местного самоуправления [3].

Несмотря на имеющиеся актуальные разработки и научно-методологические российские исследования в направлении управления городом, по мнению исследователей [1; 5] сегодня и в ближайшей перспективе пока затруднительно вести речь о существенных шагах, предпринятых в направлении познания закономерностей развития современных городов и результативного управления данным процессом. К сожалению, складывается объективное противоречие, когда научные разработки не успевают за практикой, за растущими темпами развития процессов урбанизации и требований современного социума. Подобная ситуация приводит нас к тому, что уровень управления современными городами в отечественных условиях, является недостаточным, слабо используется накопленный научно-методический потенциал, не используются в полной мере резервы и не до конца налажены механизмы обмена положительным опытом на международном, национальном, региональном уровне. Все это требует активизации теоретико-методологических разработок в этой области и созданию побудительных механизмов по их практическому использованию [4].

Осуществленный автором анализ научных источников [1; 2; 3; 4] показал, что в российских условиях формирование и развитие теоретико-методологических основ управления городом на протяжении достаточно длительного времени осложняется исторически сложившейся практикой управления, доведенной до состояния закрытого, слабо чувствительного к модернизации под влиянием новых условий механизма. В течение долгого времени управление городами как системами сложной социальной природы в нашей стране не имело под собой глубоко разработанных теоретико-методологических основ, подкрепленных устойчивым базисом научно обоснованной нормативно-правовой регламентации, очерчивающим общие рамки данной системы, в том числе содержание и процессы взаимодействия компонентов. Вместо этого в качестве заменяющего механизма действовало жесткое централизованное отраслевое планирование и личный практический опыт руководителя [5]. Это привело к существенному временному разрыву в формировании основ теории и практики городского управления нашей страны.

В сегодняшних условиях исторически унаследованные проблемы в данной области сохраняются, транслируясь из года в год в разрабатываемые методические механизмы и маркируя осложняющими факторами внешнюю и внутреннюю среду внедрения новых методов управления. По мнению ряда исследователей [2], объяснение подобной ситуации следует усматривать не столько в истории, а скорее, в «отсутствии основанной на передовых теоретико-методологических позициях государственной политики в отношении развития городов как таковой» [1;4]. Между тем, насущная необходимость в формировании и нормативно-правовом закреплении подобной политики с её дальнейшей детализацией в программных документах, содержащих перечень мероприятий и обеспечивающего их эффективную реализацию методического инструментария, адаптация которых затем возможна на региональном и местном уровнях с учётом локальной специфики, объективно присутствует [5].

Несмотря на тот факт, что в «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» уделяется особое внимание вопросам инновационного развития в сфере государственного и муниципального управления, динамика уровня адаптации, внедрения, самостоятельной разработки инноваций в данной сфере в региональном разрезе остаётся достаточно слабой.

Проведённые автором нами исследования указывают на факт, что в современных условиях и с учетом тенденций развития российские города испытывают острую необходимость в обновлении и реализации обоснованных с научно-методических позиций систем эффективного управления. Эти системы должны быть легко применимы на практике и нацелены на долгосрочное социально-экономическое развитие, включающие сбалансированное соотношение косвенных и прямых методов управления. Эти системы должны быть объединены и дополнены в качестве объединяющей основы, устойчивыми, четкими нормативно-правовыми основами на федеральном, так и региональном и муниципальном уровнях. Это значительно может помочь руководству города повысить эффективность управления городом. Сегодня происходит переосмысление сущности управления городом, которое должно произойти в первую очередь и в теоретико-методологическом измерении, и на практике. При определении стратегических приоритетов развития страны в целом и отдельных территорий вектор управления смещается к необходимости ориентироваться на потребности человека. В этой связи, должна возрастать роль органов местного самоуправления в процессах городского управления, как самого близкого к человеку органа местной власти.

С научной точки зрения, перспективы городского самоуправления и его роль в единой управляющей системе, необходимо оценивать через призму формирования эффективной системы управления городом на основе непрерывного сокращения на практике дистанции между субъектами и объектами городского управления. Необходимо также изменение подхода к формированию градообразующей базы городов на базе социально эффективного, экономически и методически оправданного сочетания принципов [4].

В заключении можно сказать: автором уточнено определение управления современным городом в контексте деятельностного, и процессуальных подходов, детализированы его структурные компоненты. Теоретически рассмотрены основные противоречия, осложняющие управленческие процессы в российских городах, связанные с влиянием исторического фактора, и применяемым на сегодня методическим инструментарием. Определяются основные цели и задачи управления российскими городами как системными объектами на ближайшую перспективу, выявляются направления, развития и ключевые методические принципы, обуславливающие эффективную реализацию управления городами. Особое внимание уделяется роли местного самоуправления в процессах управления современным российским городом. Автор приходит к заключению о необходимости обновления теоретико-методологических основ управления современным городом с позиции внедрения научных и методологически обоснованных систем эффективного управления данными объектами. Они должны быть нацелены на долгосрочное социально-экономическое развитие, включающие сбалансированное соотношение косвенных и прямых методов, дополненных новыми знаниями и задающих общие направления развития нацеленной политикой в области развития городов.

Список использованных источников

1. Зотов В. Б. Управление городом на примере г. Москвы / В.Б. Зотов. – М.: Юстицинформ, 2019. – 44 с.

2. Мусинова Н.Н. Децентрализация управления крупным городом: теория и практика // Вестник университета. 2014 № 16. С. 131-134.

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993г., в ред.изм. на 2014 г.) // Консультант Плюс. URL: http//www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 19.06.2018).

4. Современный город: власть, управление, экономика: Сборник статей участников Всероссийской науч.-практ. конф. «Современный город: власть, управление, экономика. Город как проект» (23-24 марта 2017 г., Пермь) / Под ред. Ю. Белоногова, А.Зуйкиной, Д. Семеновой. Пермь: изд-во ПНИПУ, 2017, 340 с.

5. Кафидов В.В. Понятие системы управления городом // Управление экономическими системами 2013. № 7(55). С.9.

С.Н. Андреева
старший преподаватель
Калмыцкий государственный университет имени Б.Б. Городовикова

К ВОПРОСУ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО НАДЗОРА

S.N. Andreeva
Senior Lecturer
Kalmyk State University named after B.B. Gorodovikov

ON THE IMPLEMENTATION OF STATE AND MUNICIPAL SUPERVISION

Аннотация. В данной статье рассмотрены некоторые аспекты практической реализации государственного и муниципального экологического надзора (на примере Республике Калмыкия), определен общий порядок осуществления государственного и муниципального экологического надзора на территории Республики Калмыкия, актуализированы перспективы его дальнейшего совершенствования
Ключевые слова: государственное управление, регион, надзор и контроль, природопользование, охрана окружающей среды, природный потенциал.

Abstract. This article discusses some aspects of the practical implementation of regional state and municipal environmental supervision (on the example of the Republic of Kalmykia), the General procedure for the implementation of regional state environmental supervision in the Republic of Kalmykia, updated prospects for its further improvement
Keywords: public and municipal administration, region, nature management, environmental protection, natural potential.

Вопросы практической реализации государственного и муниципального экологического надзора, организации системы органов государственного и муниципального управления в сфере охраны окружающей среды и природопользования являются достаточно объемными. В рамках данного исследования попытаемся затронуть некоторые аспекты практической реализации государственного и муниципального экологического надзора на примере Республики Калмыкия, выявить проблемы его организации и определить возможные перспективные направления его развития.

Руководствуясь Конституцией Российской Федерации, Степным Уложением (Конституцией) Республики Калмыкия, федеральным, региональным и местным законодательством, правовыми актами Президента Российской Федерации и Главы Республики Калмыкия, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации и Правительства Республики Калмыкия, муниципальными правовыми актами республика реализует собственные полномочия в сфере владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, осуществляет природопользование, охрану окружающей среды и обеспечивает экологическую безопасность и надзор на своей территории.

Территория Республики Калмыкия в силу своего географического положения и природных особенностей представляет собой уникальный по биологическому и ландшафтному разнообразию регион на юге Российской Федерации.

© С.Н. Андреева, 2019

На территории Республики Калмыкия осуществляется государственный и муниципальный экологический надзор за использованием и охраной природных ресурсов Республики Калмыкия, подлежащих федеральному и муниципальному надзору. К общим органам государственной власти Республики Калмыкия в области государственного регионального экологического надзора относятся: высшее должностное лицо – Глава Республики, Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия – законодательный орган государственной власти республики, Правительство Республики Калмыкия – орган исполнительной власти республики, органы местного самоуправления.

Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Калмыкия – является региональным органом исполнительной власти Республики Калмыкия, осуществляющим общие функции по выработке государственной политики в сфере регионального государственного экологического надзора [1].

Реализуя собственные полномочия, министерством в соответствии с Порядком разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ, утвержденным постановлением Правительства Республики Калмыкия от 19 марта 2015 г. №105 «О порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Республики Калмыкия» утверждена Государственная программа Республики Калмыкия «Охрана окружающей среды на 2013 – 2020 годы» [2]. Объем бюджетных ассигнований на реализацию Государственной программы из средств республиканского бюджета составляет 468 797,0 тысяч рублей.

Анализируя промежуточные результаты от действия указанной программы, можно отметить, что ожидаемые результаты реализации программы в рамках подпрограмм, направлены на решение проблем обеспечения экологической безопасности территории Республики Калмыкия. Следовательно, социально-экономическое развитие Республики Калмыкия, обеспечение качества жизни населения и охраны окружающей среды в широком смысле предусматривают утверждение экологических приоритетов, которые реализуются природоохранными и контрольно-надзорными федеральными, региональными и местными органами власти, в том числе общественными организациями и населением [3].

Кроме этого, Правительством Республики Калмыкия принято Постановление от 6 апреля 2016 г. № 116 **«**Об утверждении порядка осуществления государственного экологического надзора на территории Республики Калмыкия» [4]. Также руководствуясь пунктом 4 статьи 65 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» Правительством Республики Калмыкия утвержден Порядок осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Республики Калмыкия [5].

Общий порядок осуществления государственного экологического надзора на территории Республики Калмыкия разработан в соответствии с федеральными законами от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», и законом от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и определяет порядок осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Республики Калмыкия [6].

Следовательно, в республике функции государственного и муниципального экологического надзора направлены на предупреждение, выявление и пресечение нарушений органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, гражданами требований, установленных в соответствии с международными договорами Российской Федерации, федеральным законодательством, и принимаемыми в соответствии с ними иными федеральными и региональными нормативными правовыми актами в области охраны окружающей среды, посредством организации и

проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и устранению последствий выявленных нарушений.

Региональный государственный экологический надзор включает в себя:

– региональный государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха;

– региональный государственный надзор в области обращения с отходами;

– региональный государственный надзор в области использования и охраны водных объектов;

– региональный государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий;

– региональный государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр в отношении участков недр местного значения;

– муниципальный экологический надзор.

Перечисленные виды экологического надзора реализуются в целях обеспечения соответствующими органами государственной и муниципальной власти обеспечения экологической безопасности.

Кроме этого, в Республике Калмыкия активнореализуется задача взаимодействия между органами государственной власти, реализующими государственный экологический надзор, и местными органами власти, осуществляющими муниципальный экологический надзор в рамках территорий муниципальных образований. Данные требования о государственном и муниципальном экологическом контроле предусмотрены в экологическом законодательстве, законодательстве о местном самоуправлении и в иных правовых актах.

Полномочия по обеспечению муниципального экологического контроля установлены Федеральным законом – № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7].

Таким образом, актуальность дальнейшего совершенствования государственного и муниципального экологического надзора не вызывает сомнений, что предопределяется целым рядом обстоятельств

1. Обеспечение эффективного государственного регулирования использования природных ресурсов региона.

2. Формирование предпосылок для устойчивого развития региона и его муниципальных образований на основе его природного потенциала, его дальнейшего воспроизводства.

3. Внедрение наукоемких и инновационных технологий в сфере природопользования.

Для достижения этих целей Республикой Калмыкия может быть предусмотрено переосмысление процессов дальнейшей актуализации процессов практической реализации государственного и муниципального экологического надзора.

Список использованных источников

1. Постановление Правительства Республики Калмыкия от 19 августа 2011 г. № 274 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Калмыкия».

2. Постановление Правительства Республики Калмыкия от 6 июня 2013 года № 275 «О государственной программе Республики Калмыкия "Охрана окружающей среды на 2013 - 2020 годы».

3. Мантаева Э.И., Слободчикова И.В., Андреева С.Н. Экологическая составляющая социально-экономического развития региона // Вестник Самарского государственного экономического университета. – Самара, 2012.

4. Постановление Правительства Республики Калмыкия от 6 апреля 2016 г. N 116 «Об утверждении порядка осуществления регионального государственного экологического надзора на территории Республики Калмыкия».

5. Федеральный закон от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

6. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. N 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

7. Бринчук М.М. Экологическое право: учебник // СПС КонсультантПлюс. 2008.

Ж.К. Базиян
аспирант
Государственный университет управления, Москва

ТЕХНОПАРК КАК ОДИН ИЗ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Zh.K. Baziyan
Postgraduate Student
State University of Management, Moscow

TECHNOPARK AS ONE OF THE TERRITORIAL DEVELOPMENT INSTRUMENTS

Аннотация. Рассмотрены роль и место технопарков в социально-экономическом развитии территорий; проанализирована государственная политика по созданию и развитию технопарков на федеральном и региональном уровнях.
Ключевые слова: технопарк, территориальное развитие.

Abstract. The role and place of technoparks in socio-economic development of territories are reviewed; public policy on establishment and development of technoparks on both federal and regional levels is analyzed.
Keywords: technopark, territorial development.

Для устойчивого и сбалансированного территориального развития необходимы соответствующие инструменты государственной политики, среди которых можно выделить особые экономические зоны, территории опережающего социально-экономического развития, промышленные и инновационные кластеры, технопарки, индустриальные парки, зоны территориального развития и другие. Подобные инструменты приобретают особую важность в контексте импортозамещения и преобразования российской экономики из сырьевой в инновационную.

Одним из наиболее эффективных инструментов управления территориальным развитием является технопарк. Во всем мире технопарки выступают площадками, которые объединяют научно-исследовательские организации, вузы, малые, средние и крупные компании. Посредством такой интеграции на одной территории выполняются все стадии инновационного процесса от зарождения идеи до ее коммерциализации, что дает новый импульс процессу модернизации экономики и развитию её высокотехнологичных отраслей. Успешное функционирование технопарков может также способствовать решению широкого спектра задач социально-экономического развития территорий, таких как:

- создание рабочих мест;
- развитие инновационного и наукоемкого предпринимательства;
- сохранение и развитие интеллектуального потенциала региона;
- диверсификация экономики, в особенности ее индустриальной базы;
- развитие экспортного потенциала региона;
- повышение инвестиционной привлекательности региона.

© Ж.К. Базиян, 2019

Несмотря на то, что первые российские технопарки начали создаваться еще в 1990 году, вплоть до 2006 года в России не существовало четкого понимания того, что такое технопарк, и не было единой государственной политики по созданию и развитию технопарков ни на федеральном, ни на региональном уровне. Первым шагом в данном направлении стало принятие комплексной программы «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий», в рамках которой было создано 12 технопарков в 10 регионах.

Другим немаловажным событием стало принятие в 2007 году Федерального закона «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», в котором наряду с множеством других организаций технопарк обозначается как часть инфраструктуры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства.

Принятых государством мер в данной сфере оказалось недостаточно, и из-за стремительного увеличения числа технопарков по всей стране назрела объективная необходимость в разработке некоего документа, в котором устанавливались бы единые требования к технопаркам, а также правила их создания и функционирования. В 2015 году Российская Ассоциация кластеров и технопарков разработала Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 56425 «Технопарки. Требования», цель которого – «содействие органам государственной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам в их деятельности по обеспечению эффективности организации, функционирования и развития технопарков, а также создания благоприятных условий деятельности компаний резидентов технопарков и организаций, выступающих инвесторами» [1].

Решающим шагом в данном направлении со стороны федеральных органов власти стало принятие в 2018 году Федерального Закона «О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной политике в Российской Федерации"». Впервые на уровне федерального закона было закреплено определение понятия «промышленный технопарк», а также была добавлена целая статья, устанавливающая правовые основы деятельности промышленных технопарков.

Сегодня по данным Ассоциации кластеров и технопарков в России действует около 160 технопарков в 53 регионах [2]. Только 19 из 53 субъектов федерации осуществляют меры поддержки управляющих компаний и резидентов технопарков, которые закреплены в региональном законодательстве. Данные меры включают:

- пониженную ставку налога на прибыль;
- пониженную ставку налога на имущество;
- пониженную ставку налога на землю;
- льготную ставку арендной платы;
- другие меры поддержки, такие как информационно-консультационная поддержка, предоставление субсидий и т.д.

Таким образом, можно констатировать, что в России своевременно осознали важность и значительный потенциал технопарков в качестве эффективного инструмента управления территориальным развитием, и сегодня проблеме технопарков уделяется пристальное внимание на федеральном уровне. Об этом свидетельствует принятое в 2018 изменение в Федеральный закон «о промышленной политике». В данном контексте, в связи со стремительным развитием технопарков в России, необходима активизация работы на уровне властей субъектов федерации по формированию законодательной базы для деятельности технопарков и созданию благоприятных условий для их успешного функционирования.

Список использованных источников

1. Национальный стандарт Российский Федерации «Технопарки. Требования.» ГОСТ Р 56425 – 2015 // Ассоциация кластеров и технопарков России URL: http://akitrf.ru/upload/iblock/498/4982ed720b5119220be9a74648270620.pdf (дата обращения: 02.04.2019).

2. Четвертый ежегодный обзор «Технопарки России – 2018» / Л.В. Данилов, А.Р. Валеева, И.В. Голубкин; Ассоциация кластеров и технопарков России. – М.: АКИТ РФ, 2018 – 52 с.

Н.А. Барменкова
к.э.н., доцент
Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва

ПРОСТРАНСТВЕННОЕ РАЗВИТИЕ АРКТИЧЕСКОЙ ЗОНЫ РОССИИ

N.A. Barmenkova
Ph.D. in Economics, Associate Professor
Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

SPATIAL DEVELOPMENT OF THE ARCTIC ZONE OF RUSSIA

Аннотация. В статье охарактеризованы особенности развития стратегически значимой для России Арктической зоны. Определены экономические преимущества российской зоны Арктики. Рассмотрены стратегические направления пространственного развития Арктики.
Ключевые слова: пространственное развитие, Арктическая зона России, арктическая политика.

Abstract. The article describes the features of the development of the Arctic zone, which is strategically important for Russia. The economic advantages of the Russian zone of the Arctic. The strategic directions of the spatial development of the Arctic.
Keywords: spatial development, Arctic zone of Russia, Arctic policy.

В настоящее время освоение Арктики является одним из ключевых приоритетов развития России. Чрезвычайно богатый ресурсами, имеющий большое транзитное и военное значение, арктический регион рассматривается как важнейший драйвер расширения экономических и геополитических позиций страны.

Арктическая зона Российской Федерации является конгломератом отдельных административных образований с разным статусом, в числе которых как целые регионы, так и отдельные муниципальные районы, и города. К регионам Крайнего Севера относятся: Мурманская область, Ненецкий АО, Ямало-Ненецкий АО, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Магаданская область, Чукотский АО, из них к регионам Арктической зоны РФ полностью отнесены Мурманская область, Ненецкий АО, Чукотский АО, Ямало-Ненецкий АО и ряд муниципальных образований. У арктической территории отсутствует единый аппарат управления и, как следствие, инструментарий для централизованного планирования и контроля над исполнением принятых решений.

Арктические территории и акватории Дальнего Востока России, или Дальневосточной Арктики еще не сформировались в более-менее единую природно-хозяйственную систему. Но в настоящее время активно протекают взаимосвязанные процессы, происходящие в их формировании как в плане хозяйственной диверсификации локальных опорных зон и территорий опережающего развития, специализирующихся в основном на точечном освоении богатых минерально-сырьевых ресурсов, так и в плане их интеграции, базирующейся на таком глобальном элементе магистральной транспортной инфраструктуры как Северный морской путь и на освоении перспективных площадей различного рода региональных природных ресурсов, лежащих на границах Якутии и Чукотки. Эти процессы могут быть основой для выдвижения гипотезы о создании в этом регионе нового высокоширотного природно-хозяйственного образования, имеющего, несмотря на существование

© Н.А. Барменкова, 2019

межрегиональных административных границ, весьма высокий потенциал для интеграции социально-экономического и хозяйственного развития, базирующийся в значительной степени на специфике Арктики и особенностях освоения ее пространств.

Стратегические направления пространственного развития Севера и Арктики связываются с крупными ресурсами твердых полезных ископаемых, в том числе медь, никель, драгметаллы, редкоземельные элементы, тантал, ниобий, титан, железо, фосфор, хром, марганец, вольфрам, ванадий, молибден, полиметаллы, алмазы, а также углеводородными ресурсами. По оценкам экспертов запасы нефти на шельфе арктических морей составляют 90 млрд. баррелей, газа - 47,3 трлн. $м^3$, газового конденсата – 44 млрд. баррелей.

К 2050 году Арктика будет способна обеспечивать 20-30% мировой нефтедобычи, при этом более 50% углеводородов придется на шельф Арктики. При формировании стратегии пространственного экономического развития северных регионов особое внимание уделено широкомасштабному освоению нефтегазовых ресурсов шельфа. При этом, с одной стороны, необходимо использовать потенциал системы государственного управления, основанного на принципах стратегической преемственности, с другой – разрабатывать и использовать новые подходы и механизмы пространственного развития территорий [2].

Обеспечение роста экономики регионов Севера и Арктики должно быть связано с объективной оценкой инновационно-промышленного потенциала как отражения сложившихся экономических условий и научно-обоснованного обеспечения пространственного развития. Будущее освоение Арктики во многом зависит и от внедрения инноваций. Новейшие цифровые технологии активно применяются в производстве, электроэнергетике и нефтедобыче, так как позволяют оперативно собирать, структурировать и анализировать информацию. Многие крупные международные нефтегазовые компании успешно применяют программы «Интеллектуальных месторождений», ориентированные на увеличение эффективности производства, улучшение качества продукции, снижение энергозатрат, получение конкретных результатов на производственных участках [1].

Рост промышленного производства Севера и Арктики происходит в основном за счет экстенсивных факторов – увеличения объема, а не использования инновационных технологий. За последние пятнадцать лет динамика роста промышленного производства северных регионов выше, чем в среднем по Российской Федерации. Этому способствуют запасы природных ресурсов.

Подходы к устойчивому развитию Арктики являются одними из важнейших в контексте планирования пространственного развития нашей страны. На территории Арктической зоны России сосредоточены от 70 до 90% российских запасов углеводородного сырья (нефти, природного газа и газоконденсата), от 60 до 100 % запасов цветных и редких металлов России (золота, платины, меди, олова, никеля, титана и т.д.), а также прочие ресурсы, добыча которых оказывает и будет оказывать прямое влияние на экономическое развитие страны. При этом для Арктической зоны России характерна общность климатических условий, свойственных высоким широтам, а также довольно значительный спектр актуальнейших проблем: демографических, социально-экономических и оборонных и так далее, которые необходимо системно преодолевать для того, чтобы дать стране возможность сполна использовать арктические богатства.

Освоение территорий Арктической зоны РФ в связи с географическими и климатическими особенностями представляет собой последовательный и многоэтапный процесс. При этом развитие региона в перспективе в соответствии с общенациональной стратегией возможно лишь при решении инфраструктурных и технологических задач. В связи с этим, при формировании программ развития Арктики

важно обеспечить соблюдение баланса между модернизацией существующей инфраструктурной базы и созданием условий для комфортной жизни граждан [2].

Список использованных источников

1. Арктика 18-24-35: взгляд молодых [Электронный ресурс].– Режим доступа. – URL: http://dev-csr.apus.ag/user/pages/researches/Arktika_strategy.pdf (дата обращения: 24.04.19)

2. Борисова Е.С., Воробьева А.В. Роль Арктической зоны Российской Федерации в пространственном развитии страны // Финансовая экономика. - 2018. -№ 7. - С. 2419-2423.

3. Цукерман В.А., Горячевская Е.С. О формировании стратегии пространственного развития России на примере регионов севера и Арктики// Сборник статей по итогам XXVI Кондратьевских чтений: «Пространственный потенциал развития России: невыученные уроки и задачи на будущее». – 2018. – С.253- 255.

Л.В. Бурова
Председатель Совета
Территориальное общественное самоуправление
«25-й микрорайон» г.о. Кинешма

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

L.V. Burova
Chairman of the Board
Territorial public self-government
"25th district" Kineshma Urban District

THE INTERACTION OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT WITH CIVIL SOCIETY

Аннотация. Местное самоуправление имеет большое значение в современных демократических государствах. Невозможно представить жизнь без местного самоуправления. Ценность местного самоуправления состоит в том, что это не только проявление принципа народовластия. Тем самым происходит приближение управляющего субъекта к управляемому объекту, местное самоуправление выступает в качестве формы оптимизации управленческих процессов. Местное самоуправление является важнейшей формой самодеятельности граждан.
Ключевые слова: город, имидж, стратегия позиционирования.

Abstract. Local government is of great importance in modern democratic states. It is impossible to imagine life without local government. The value of local self-government is that it is not only a manifestation of the principle of democracy. Thus, the managing subject approaches the controlled object, local self-government acts as a form of optimization of management processes. Local government is the most important form of citizen initiative
Keywords: City, image, positioning strategyэ

Местное самоуправление имеет большое значение в современных демократических государствах. Мировой практикой накоплен опыт организации и функционирования местного самоуправления, сложилось несколько моделей этого института. В программу развития вошли институты гражданского общества, направленные, в первую очередь, на обеспечение доступа населения и организаций к информации о деятельности органов местного самоуправления. Опыт показывает, что муниципальная власть может эффективно работать только при активном участии общественных структур, объединяющих усилия с местной властью для достижения единой цели – благополучия граждан. «Подъем общественной активности – это главный процесс сейчас в России, и надо всячески поддерживать этот процесс. И проблема видится главным образом в том, что у местной власти не получается эффективно взаимодействовать с гражданским обществом. Смысл изменений – эти противоречия, в целом повысить роль и самостоятельность местного самоуправления, максимально приблизить этот уровень власти к людям, которые проживают на конкретной территории. Как сказал по этому поводу В.В. Путин на заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления, «граждане должны до местной власти, что называется, в прямом смысле слова рукой дотянуться».

© Л.В. Бурова, 2019

Сегодня процесс развития и взаимодействия местного самоуправления и общества в целом, его различных слоев населения состоит не в том, каковы органы государства, сроки рассмотрения законов или порядок отношений главы государства с правительством, а в закреплении в конституции жизненных вопросов, касающихся каждого человека: места человека в обществе, его прав и обязанностей, экономических и социальных, аспектов повседневной жизни человека, создаваемых людьми объединений, их отношений с государством. Известно, что нет ничего практичнее, чем хорошая теория. И сегодня мы наблюдаем процесс формирования теоретических основ современной конституции. А потому представляется актуальным рассмотрение некоторых теоретических положений о местном самоуправлении с позиции современного конституционного регулирования, отвечающего требованиям прогресса, общечеловеческим ценностям и демократическому правопорядку. Согласно ст. 2 Европейской хартии местного самоуправления, принцип местного самоуправления должен быть призван во внутреннем законодательстве и, по возможности, в конституции страны. Согласно Конституции Российской Федерации [1], органы местного самоуправления могут наделяться законами отдельными полномочиями государственных органов с передачей необходимых для этого финансовых и иных материальных ресурсов. Реализация переданных полномочий подконтрольна органам государственной власти. Соответственно Закон [2] возлагает на федеральный или региональные бюджеты бремя финансового обеспечения осуществляемых органами местного самоуправления государственных полномочий. По сути дела, должностные лица муниципальных образований, ответственные за осуществление полномочий государства, встраиваются в систему государственного управления. В связи с этим встает вопрос о соотношении административно-территориальных единиц (создаваемых специально для осуществления государственных полномочий) муниципальных образований. В настоящее время в мире сложились разные системы управления на местах. Что касается России, то проблема организации публичной власти на местах сложна и нередко запутанна, поскольку часто определенная территория в ее границах одновременно является и административно-территориальной единицей, и муниципальным образованием.

Хочется привести практику работы нашего муниципалитета. Муниципальная программа городского округа Кинешма «Совершенствование местного самоуправления городского округа Кинешма» В муниципалитете на 2019-2021 год намечено множество программ. И чтоб поднять финансовое положение, идет развитие туризма. Туристский потенциал Кинешмы на 2019 город запланировано посещение Кинешмы 18 теплоходов. Открытие Кинешемского художественно-исторического музея позволило расширить ассортимент предлагаемых туров и маршрутов. На сегодняшний день действует 35 туристических маршрутов для гостей города, в том числе 3 новых.

В нашем местном самоуправлении уделено внимание развитию направления института гражданского общества. Мероприятия Программы направлены также на создание благоприятных условий для развития институтов гражданского общества городского округа Кинешма. Администрация городского округа Кинешма оказывает активную поддержку в создании и осуществлении деятельности социально-ориентированных некоммерческих организаций и органов территориального общественного самоуправления. В городском округе Кинешма на начало 2016 года действовало 10 социально-ориентированных некоммерческих организаций и 14 органов территориального общественного самоуправления, на конец 2018 года функционируют 18 социально ориентированных некоммерческих организаций и 15 органов территориального общественного самоуправления. Развитие институтов гражданского общества – одно из направлений социально-экономического развития городского округа Кинешма. При формировании гражданского общества особая роль

отводится социально ориентированным некоммерческим организациям, территориальным общественным самоуправлениям, без которых немыслима реализация на практике принципов демократии. Социально- ориентированные некоммерческие организации и территориальные общественные самоуправления активно участвуют в конкурсах грантовой поддержки, организуемых администрацией городского округа Кинешма. Ежегодно из бюджета городского округа Кинешма предоставляется субсидия на реализацию социально значимых проектов социально-ориентированным некоммерческим организациям и территориальным общественным самоуправлениям. За счет средств субсидии территориальными общественными самоуправлениями устанавливаются детские городки, дворовые спортивные комплексы. ТОСы используют в благоустройстве придомовых территорий и проведения массовых мероприятий инициативное бюджетирование. Организуются и проводятся массовые мероприятия с участием жителей микрорайонов. Традиционно празднуются Новый год и Рождество, Масленица, День города, День семьи, любви и верности, День микрорайона, день знаний на этот праздник ТОС «25-й микрорайон» проводит акцию «Соберем детей в школу», день защиты детей. На все на это у нас выделяется 125 тыс. рублей и 25 тыс. рублей стали выделять на премии и канцтовары на 15 ТОС. Особое внимание в работе территориальных общественных самоуправлений уделяется благоустройству микрорайонов, досуга населения, патриотическому воспитанию подрастающего населения, работе с детьми их занятости в каникулярный период, первая практика была в ТОС «25-й микрорайон». Председатель заключила договор с МУ «Преображение» Муниципальное учреждение городского округа Кинешма "центр социальной поддержки молодежи "Преображение" на работу с детьми-трудовой лагерь в три очереди. Дети по договорам получали за свой труд зарплату фактически отработанному времени.

Однако, через ТОС, которое является для населения понятным, доступным и управляемым, граждане приобщаются к демократическим ценностям и идеям, становятся ответственными как за свою судьбу, так и за жизнь общества. Ключевой проблемой в рассматриваемой сфере является недостаточные инициатива граждан в создании ТОС и участие в деятельности ТОСов, различная степень активности Советов ТОС на местах и недостаточная материально-техническая база, отсутствие помещений. Из 15 ТОС активно работает только 6 ТОСов. г.о. Кинешма решает эту задачу по-своему, в зависимости от запроса населения, проживающего в границах ТОС, делая акценты или на благоустройство территории, или на проведение культурно-массовых и спортивных мероприятий, на организацию досуга детей, работу с ветеранами, помощь неблагополучным семьям, патриотическим воспитанием молодого поколения. С целью привлечения финансовых средств, ТОСы используют такую форму сотрудничества как институт социального договора: заключение соглашений по благоустройству территории между депутатами областной и городской Думы, администрацией города и районообразующим предприятием. Благодаря реализации соглашений ТОСы привлекают финансовые средства. Наличие данных средств позволяет асфальтировать улицы и внутриквартальные проезды, обустраивать придомовые территории, оборудовать плиточные тротуары. С 2017 года работает федеральная программа «Формирование современной городской среды», в которой принимают активное участие ТОСы. Председатели ТОС принимают участие в конкурсах муниципальных так и в региональных. ТОС «25-й микрорайон» принимает участие и в федеральных программах. Отсутствует правовая деятельность, по нашим мнениям надо расширить полномочия ТОС, выделенные бюджетные средства расходовать по усмотрению населения, граждан, проживающих на данной территории. Вот с этим надо определиться. Потом, мы говорим о необходимости информационно-методического центра (очень важно), о необходимости в том числе обучения, повышения образования. В 2018 году ТОС «25-й микрорайон» с помощью

администрации решили проблему помещения. Было выделено помещения для работы «Народной дружине», а председатель ТОС является командиром «Народной дружины» г.о. Кинешма с образованием юр лица. А помещение «Народной дружины» находиться на территории ТОС «25-й микрорайон».

Сегодня роль МСУ очень велика, оно представляет собой один из важнейших институтов гражданского общества России.

Муниципальная программа предусматривает реализацию двух подпрограмм, направленных на достижение ее целей.

Цель: Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления:

1. Обеспечение деятельности органов местного самоуправления городского округа Кинешма Обеспечение условий для развития муниципальной службы в администрации городского округа Кинешма и решения вопросов местного значения, иных отдельных государственных полномочий.

2. Развитие институтов гражданского общества Создание условий для развития институтов гражданского общества в целях расширения их деятельности. Субсидирование социально-ориентированных некоммерческих организаций, территориальных общественных самоуправлений, зарегистрированных и действующих на территории городского округа Кинешма.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Эксмо, – 2018. – 35 с.

2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Информационно-правовая база «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/ document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 07.03.2019).

О.В. Вильчинская
к.э.н., доцент
Филиал ФГБОУ ВО «КубГУ» в г. Новороссийске

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ: ПРАКТИКА РАЗВИТИЯ ПРОГРАММНОГО БЮДЖЕТА

O.V. Vilchinskaya
Ph.D. in Economics, Associate Professor
Branch of «KubGU» in Novorossiysk

MUNICIPALITIES: PRACTICE OF PROGRAM BUDGET DEVELOPMENT

Аннотация. Статья посвящена актуальным вопросам формирования и развития программного бюджетирования в муниципальных образованиях. Выделены проблемы развития и обозначены направления оптимизации.
Ключевые слова: муниципальное образование, бюджет, анализ, программа, реализация, эффективность.

Abstract. The article is devoted to topical issues of formation and development of program budgeting in municipalities. Highlighted the development challenges and outlines the direction of optimization.
Keywords: municipal formation, budget analysis, program implementation, effectiveness.

Программное бюджетирование представляет собой методологию планирования, исполнения и контроля за исполнением бюджета, обеспечивающую взаимосвязь процесса распределения расходов с результатами от реализации программ, разрабатываемых на основе стратегических целей, с учётом общественной значимости ожидаемых и конечных результатов использования бюджетных средств. Основная цель программного бюджетирования состоит в повышении социальной и экономической эффективности расходов бюджетов всех уровней.

На муниципальном уровне «программный бюджет» призван повышать качество формирования и эффективность исполнения основного финансового документа – Бюджет города.

Бюджет муниципального образования город-герой Новороссийск формируется в программном формате на основе муниципальных программ.

Разработчиком и координатором формирования и реализации муниципальных программ выступают Управление экономического развития администрации города, Финансовое управление и Совет по муниципальным программам и проектам при главе муниципального образования. Утверждает Городская дума.

В связи с переходом к программному бюджету в 2016 г. в городе были приняты к реализации 29 муниципальных программ с объемом финансирования 2,026 млрд руб, темп роста к уровню 2015 г. составил 102%. По итогам 2017 г. на территории городского округа реализовывалось 28 муниципальных программ с общим объемом финансирования из средств бюджета разных уровней 7 071 843 тыс руб. Таким образом, доля программного бюджета увеличилась за 2017 г. с 82% до 97,8% по сравнению с уровнем 2016 г.

© О.В. Вильчинская, 2019

За период 2018 г. в городе реализовывалось 26 муниципальных программ с общим объемом финансирования 4,1 млрд. руб. и доля программного бюджета составила 100%. Расходная часть бюджета осуществлялась в соответствии с утвержденным «программным бюджетом». Бюджет города носит ярко выраженный социальный характер. Расходы в целом на социальную сферу составляют 64% от всего бюджета.

Распределение средств, предусмотренных на реализацию программ, по уровням бюджетов составило в 2017 г.: Федеральный бюджет – 416 781 тыс руб или 6%; краевой бюджет – 3 098 464 тыс руб или 44%; местный бюджет – 3 556 598 тыс руб или 50%.

В 2017 году в соответствии с действующими редакциями муниципальных программ было запланировано 320 целевых показателей. При этом достигнуто плановое значение только по 291 целевому показателю, это составило 91%.

В соответствии с постановлением администрации муниципального образования г. Новороссийск № 6341 от 26.07.2017 методика оценки эффективности реализации муниципальной программы (п. 2.2.5) основывается на принципе сопоставления фактически достигнутых значений целевых показателей с их плановыми значениями по результатам отчетного года, и осуществляется в два этапа [2].

На первом этапе осуществляется оценка эффективности реализации каждой из подпрограмм, ведомственных программ, отдельных мероприятий, включенных в муниципальную программу.

На втором этапе осуществляется оценка эффективности реализации муниципальной программы в целом, включая оценку степени достижения целей и решения задач муниципальной программы.

Оценка эффективности муниципальных программ за 2017 г. показала: высокий уровень эффективности по 25 программам; средний уровень эффективности по 1 программе; удовлетворительный уровень эффективности по 2 программам; программы с низким уровнем эффективности отсутствуют.

Проведенный анализ формирования и реализации муниципальных программ позволил обозначить проблемы и основные направления оптимизации развития программного бюджетирования в муниципальном образовании г.Новороссийск. Переход к формированию местного бюджета в программной структуре расходов показал сложность оперативного согласования проектов программ между участвующими в их реализации органами, с финансовыми и экономическими органами, в связи с чем, существует необходимость разработки оптимальной схемы оперативного согласования проектов программ между участвующими в их реализации органами, с финансовыми и экономическими органами и населением муниципального образования; оптимизации процесса формирования и реализации муниципальных программ, рационально распределив трудоемкость между участвующими; оптимизации механизма согласования (корректировки) между стратегическим и бюджетным планированием; повышении эффективности бюджетных расходов.

Список использованных источников

1. Отчет главы МО г. Новороссийск «Об итогах социально-экономического развития города-героя Новороссийска в 2017 г.» – Новороссийск: ООО Новороссийская типография, 2018 г. – 80 с.

2. Отчет главы МО г. Новороссийск «Об итогах социально-экономического развития город Новороссийск в 2018 г.» – Новороссийск: Вестник муниципального образования город Новороссийск № 15 (51) 19 марта 2019 г.

3. «О внесении изменений в постановление администрации МО город Новороссийск от 28 марта 2017 года № 2878 «Об утверждении Порядка принятия решения о разработке, формировании, реализации и оценке эффективности реализации муниципальных программ муниципального образования город Новороссийск» и от 26 июля 2017 года № 6341»» от 29.09.2017г. № 7679. URL: http://admnvrsk.ru (дата обращения – 20. 09.2018).

М.Е. Гопеевцева
студент
И.А. Рождественская
д.э.н, профессор
Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ РАЗРАБОТКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

M.E. Gopeevtseva
Student
I.A. Rozhdestvenskaya
D.Sc. in Economics, Professor
Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

IMPROVING THE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL PROGRAMS SUPPORTING RURAL TERRITORIES

Аннотация. В работе приведен краткий анализ программы поддержки муниципальных районов, развивающих сельскую территорию, выявлены проблемы и сделаны предложения по поводу ее улучшения.
Ключевые слова: муниципальное управление, развитие, регион.

Abstract. The article presents a brief analysis of the program of support for municipal districts developing a rural territory, identifies problems and makes suggestions for improving it.
Keywords: municipal government, development, region.

Решение проблемы «улучшения условий жизни жителей сельских населенных пунктов» является частью одного из основных направлений Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. [1] Актуальность темы развития сельских территорий раскрывается также в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. N 204 "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года". Подчеркивается, что необходимо решить задачу «преобразования приоритетных отраслей экономики и социальной сферы, включая сельское хозяйство» [2]. А одной из основных целей Указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» является: «сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан, проживающих в городах и сельской местности» [3].

В Красноярском крае реализуется программа поддержки муниципальных районов, поддерживающих развитие сельских территорий. Программа разработана для реализации федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 - 2017 годы и на период до 2020 года». Она направленна на решение таких проблем, как низкий уровень занятости трудоспособного населения, проживающего в сельской местности, а также сильное отставание уровня жизни в сельской местности от городского [4].

Главной целью является финансовая поддержка программ муниципального уровня, включающих в себя мероприятия, направленные на развитие сельских территорий, разработанных с учетом специфики их развития и актуальных только для

© М.Е. Гопеевцева, И.А. Рождественская, 2019

них, в целом это создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности и укрепление кадрового потенциала сельских территорий, активизация инвестиционной деятельности в агропромышленном комплексе. Реализация этой инновационной программы окажет положительное влияние на социально-экономическое развитие сельских территорий региона. Программа реализуется с 2014 года и по настоящее время.

Она включает в себя непосредственно разработку органами МСУ муниципальных программ, направленных на развитие сельских территорий, их конкурсный и, наконец, распределение средств регионального бюджета для финансирования финалистов. Программы должны отвечать определенным требованиям, во-первых, в ходе их реализации должны появляться новые рабочие места, расти среднемесячная заработная плата работников сельского хозяйства, а также обеспеченность сельскохозяйственных организаций кадрами.

В отчете о реализации программы все показатели за 2017 год были достигнуты, так появилось 201 новое рабочее место, заработная плата достигла показателя в 23 882,9 рубля. Все еще не до конца обеспечены кадрами сельскохозяйственные организации, показатель достиг 93,16%. Одним из приоритетных направлений является обеспечение доступности улучшения жилищных условий граждан, проживающих не менее 1 года в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов в возрасте до 35 лет, работающих в организациях агропромышленного комплекса и социальной сферы. Они получили государственную поддержку, которая заключается в компенсации практически 90% затрат на строительство жилья из бюджетов разных уровней. Сумма выплат зависит от состава семьи: 33 кв.м. – на одного специалиста, 42 кв.м. – на семью из двух человек, по 18 кв.м. – на каждого члена семьи, состоящей из трех и более человек. Также учитывается норматив стоимости одного квадратного метра жилья в сельском поселении. За годы действия программы обладателями собственной жилплощади стали 1600 работников АПК и учреждений социальной сферы. Объем финансирования из бюджетов разных уровней в 2016 составил 256 млн рублей, в 2017 году — 317 млн рублей. В 2018 году на эти цели из федерального бюджета выделено 25 млн рублей, из краевого бюджета предоставлены 252 млн рублей, в общем — 277 млн рублей [5].

Существует ряд ограничений, например, средства, выделенные из регионального бюджета, предоставляемые для реализации муниципальной программы одному району, не могут превышать 150 миллионов рублей на весь трехлетний период реализации. Второе ограничение состоит в то, что средства местного бюджета должны составлять не менее 0,1 процента от общего объема средств для реализации. Муниципальный район не должен получать финансовую поддержка в рамках других государственных программ Красноярского края на решение проблемы развития сельских территорий. Ограничений в объеме внебюджетных инвестиций нет.

К сожалению, существует ряд проблем, связанных с реализацией этой программы, в первую очередь это недостаток, возможно даже отсутствие, в органах местного самоуправления подготовленных специалистов, которые обладают реальными знаниями и опытом для разработки и реализации муниципальных программ по развитию сельских территорий. Во-вторых, проекты, которые представляются на конкурс зачастую однотипны и не всегда решают реальные проблемы. Это значит, что в муниципальном районе нет персонала, который может составить проект, следовательно, муниципальный район упускает дополнительные средства.

Таким образом, идея финансирования программ развития сельских поселений не нова, она действительно может оказать неплохую поддержку сельским

территориям, повысить их привлекательность и уровень жизни. Но программа требует доработки. Для начала, еще на этапе разработки проекта необходимо участие высококвалифицированного персонала, способного оценить преимущества и недостатки, увидеть главные проблемы и предложить эффективные пути решения. В этом прежде всего должен быть заинтересован сам муниципальный район. В конкурсном отборе также необходимо участие экспертов, практиков муниципального управления. И, соответственно, контроль, причем не только государственный, но и общественных, возможно, оценка населением проводимых мероприятий. К сожалению, этого не происходит, хотя идеи граждан могут реально помочь откорректировать и улучшить проект развития конкретного муниципального образования.

Список использованных источников

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Стратегии пространственного развития до 2025 года» от 13 февраля 2019 г. № 207-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2019 г. № 7. Ст. 702.

2. Указ Президента Российской Федерации "О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года" от 7 мая 2018 г. № 204 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018 г. № 20. Ст. 2817.

3. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» от 16 января 2017 года № 13 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017 г. № 4. Ст. 637.

4. Открытый справочник лучших региональных практик субъектов Российской Федерации - членов Ассоциации инновационных регионов России // Ассоциация инновационных регионов России URL: http://i-regions.org/images/books/AIRR_Best_practise2.pdf (дата обращения: 05.03.2019).

5. Отчет о реализации государственных программ красноярского края, реализуемых в 2017 году // Официальный сайт Красноярского края URL: http://www.econ.krskstate.ru/gosprog/otchgp (дата обращения: 10.03.2019).

А.А. Диордиева
магистрант
Научный руководитель: Милькина И.В., к.э.н., доцент,
доцент кафедры государственного и муниципального управления
Государственный университет управления, Москва

ФОРМИРОВАНИЕ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ КЛАСТЕРОВ В ОТРАСЛИ СЕЛЬСКОГО ТУРИЗМА РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

A.A. Diordieva
Master Student
State University of Management, Moscow

FORMATION OF THE MODERN SYSTEM OF CLUSTERS IN THE INDUSTRY OF RURAL TOURISM OF THE REPUBLIC OF CRIMEA

Аннотация. В статье освещена специфика системы кластеров сельского туризма Республики Крым. Проанализировано постановление от 29 декабря 2016 г. N 650 об утверждении государственной программы развития курортов и туризма в республике Крым на 2017-2020 годы. Описаны существенные перспективные направления сельского туризма Республики в условиях непопулярности и привлечения инвестиций. Рассмотрены основные задачи программы, применяемой для формирования целесообразного использования кластера, проблемы и реалистичность применения в Республике Крым.
Ключевые слова: кластер, туризм, сельское развитие, сельские проблемы.

Abstract. The article highlights the specifics of the system of clusters of rural tourism of the Republic of Crimea. The resolution of December 29, 2016 N 650 about the approval of the state program of development of resorts and tourism in the Republic of Crimea for years 2017-2020 is analyzed. The article describes significant promising directions of rural tourism of the Republic in terms of unpopularity and attracting investment. The main objectives of the program used for the formation of the appropriate use of the cluster, the problems and feasibility of application in the Republic of Crimea are considered.
Keywords: Cluster, tourism, rural development, rural problems.

Составляющими процесса создания кластера является инфраструктура сферы туризма, профессиональные кадры, природные и культурные условия, информационное сопровождение, формирование и поддержание положительного имиджа территории. Непременным условием создания кластера является совместная деятельность всех заинтересованных сторон. В основном, это туристические фирмы, занимающиеся предоставлением туристических услуг и их реализацией.

Успех кластера зависит и от большого количества внешних факторов: от доступа к качественным человеческим ресурсам, к рынкам капитала, от уровня налогообложения, от транспортной инфраструктуры, наличия в регионе научно-исследовательских институтов и центров. Участие в кластере предполагает высокую степень взаимного доверия и регулярный обмен информацией, их трудно инициировать со стороны государственных органов власти.

Сельский туризм может рассматриваться как важнейшая, носящая комплексный характер, точка роста местных сообществ, как перспективное

© А.А. Диордиева, 2019

стратегическое направление развития российской провинции, имеющий следующие аспекты [2].

Все заинтересованные стороны такого кластера совместными усилиями могут организовать информационно-координационный центр куда бы оперативно передавалась необходимая информация, а он, в свою очередь быстро реагировал на потребности туристов и членов кластера. Также в деятельность такого кластера нужно активно включать сельскохозяйственные коллективы, фермеров и частных предпринимателей, которые специализировались на выращивании и поставки для кластера разнообразной, экологически чистой сельскохозяйственной продукции.

Большинство кластеров в Республики Крым создаются именно в Евпатории, Саках, Феодосии, Ленинском и Черноморском районах. В капитальном строительстве нуждаются 13 объектов, поэтому в рамках ФЦП выделено 11,4 млрд рублей.

В настоящее время в России сельский туризм пока не получил широкого распространения. В структуре внутреннего российского туристического потока сельский туризм занимает только около 2% [4].

В связи с непопулярностью сельского туризма существует достаточно большое количество проблем. А именно: недостаточная обеспеченность сельского региона автомобильными дорогами, сервисной и информационной структурой (отсутствие рекламных щитов и единой системы маркировки дорог по инфраструктуре туризма). Также следует отметить недостаточную методическую, организационную, информационную и материальную поддержку субъектов туристической деятельности края со стороны государства и органов местного самоуправления [3]. Исходя из этого, лучшим средством преодоления этих проблем будет создание кластера сельского туризма.

На данном этапе вопросами развития сельского туризма занимаются частные, общественные и государственные организации, мощность которых невелика, что приводит к отсутствию системы управления отраслью.

На сегодняшний день уже сделаны определённые шаги в направлении координации деятельности элементов сельского туризма. Проведены семинары и тренинги для владельцев сельских усадеб, для существующих субъектов сельского туризма и для будущих предпринимателей. Налажено сотрудничество между собственниками и Союзом содействия развитию сельского зелёного туризма. На формирование кластера туризма нужно 2-3 года. В современных условиях формирование таких кластеров оправдано и целесообразно.

Благодаря кластерной модели отраслевого и территориального развития [3] существует возможность решить ряд следующих проблем: привлечение инвестиций, рациональное использование природных ресурсов, повышение конкурентоспособности региона, повышение уровня жизни населения региона.

Переход на кластерную организацию развития сельских территорий должен найти отражение в туристической политике как перспективная долгосрочная программная задача, эффективное решение которой требует координации усилий инфраструктурных составляющих социально-культурного обслуживания жителей сельских территорий, органов местного самоуправления, государственного и регионального управления, направления их средств для достижения определённых для каждого социально-экономического кластера направлений и приоритетов. Основным принципом действия должно стать социальное партнёрство всех структур, осуществляющих факторное развитие социальной и материальной инфраструктуры сельских населённых пунктов. Для этого необходима совместная координация усилий представителей власти, бизнеса, учреждений образования и культуры, общественных организаций, которые будут направлять усилия на реализацию туристического продукта сельского туризма.

На создание кластеров в период 2017 - 2020 годов запланировано выделение средств из федерального бюджета в сумме 22,5 млрд руб. Планируется разработать кластеры по всем курортным регионам с учетом особенностей их развития и выполнения задач круглогодичной работы предприятий, учреждений (организаций) курортно-туристской сферы [1].

Список использованной литературы:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2016 г. N 650 «Об утверждении государственной программы развития курортов и туризма в Республике Крым на 2017-2020 годы» // СПС КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/.

2. Вахитова З.Т. Особенности развития сельского туризма в Тюменской области // JSRP — №2 (6). — С.53-58.

3. Милькина И.В., Соломенник В.А. Инновационные подходы социально-экономического развития сельских территорий // В сборнике: Инновационная экономика, стратегический менеджмент и антикризисное управление в субъектах бизнеса Сборник статей Международной научно-практической конференции. 2018. С.100-105.

4. Сельский туризм: опыт, проблемы, перспективы развития в России. – М.,: ООО «Столичная типография», 2008.– 72 с.

Е.П. Думанская
магиситрант
А.В. Федотов
д.э.н., профессор
Санкт-Петербургский политехнический
университет Петра Великого, Санкт-Петербург

ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ И ЕГО СВЯЗЬ С ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

E.P. Dumanskaya
Master Student
A.V. Fedotov
D.Sc. in Economics, Professor
Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, St. Petersburg

ADDITIONAL PROFESSIONAL EDUCATION OF MUNICIPAL SEVANTS AND ITS CONNECTION WITH THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES

Аннотация. В статье рассматривается состояние дополнительного профессионального образования муниципальных служащих, анализируется его взаимосвязь с экономическим развитием муниципальных образований на примере Псковской области.
Ключевые слова: муниципальные служащие, дополнительное образование.

Abstract. The article examines the state of additional education of municipal servants and its connection with economic development of the municipalities on the example of the Pskov region.
Keywords: municipal servants, additional education.

Многие авторы сходятся во мнении, что эффективная деятельность органов муниципальной власти, и как следствие уровень жизни населения муниципальных образования напрямую зависят от профессионализма и компетентности муниципальных служащих [1; 3].

В то же время статистика показывает, что в 2014 – 2016 гг. ежегодный процент муниципальных служащих в субъектах РФ, получивших дополнительно профессиональное образование (долее – ДПО), не превышает 11,3%, вместо законодательно установленных 33 %. Всего в двух регионах (1% от общего числа) показатель выше 33,3% [2].

Рассмотрим более подробно ситуацию с ДПО муниципальных служащих на примере конкретного региона РФ – Псковской области, рисунок 1. В рейтинге регионов по благосостоянию семей в 2017 году Псковская область заняла предпоследнее место. Данный регион является представителем депрессивного региона по ряду основных показателей социально-экономического развития.

© Е.П. Думанская, А.В. Федотов, 2019

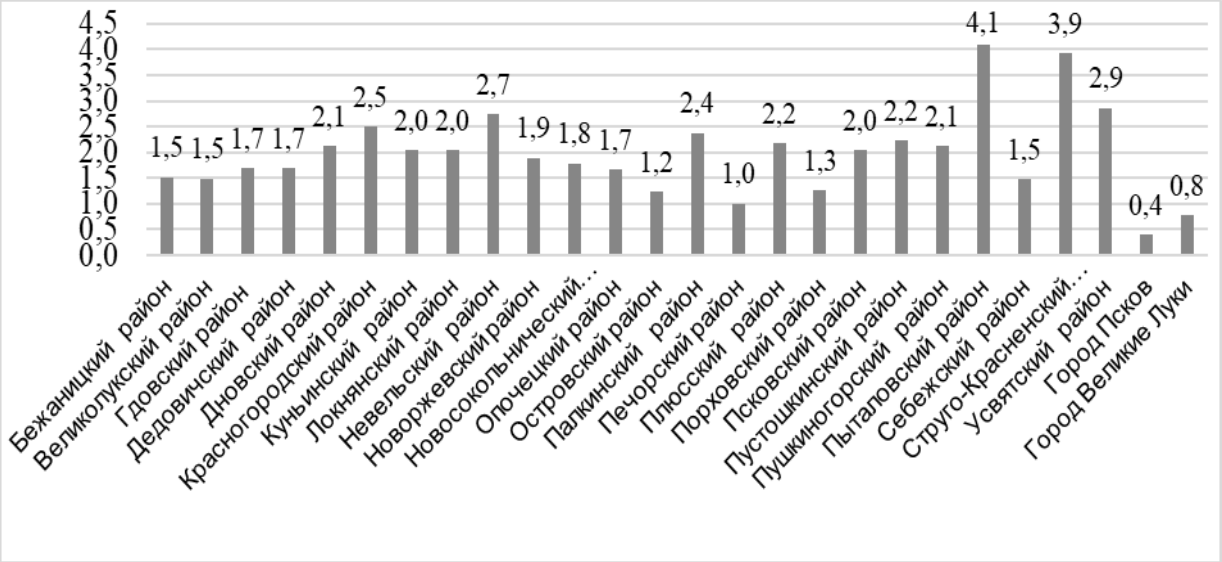

Рисунок 1 – Процент муниципальных служащих Псковской области, прошедших повышение квалификации в 2017 году

Самый большой процент муниципальных служащих Псковской области, прошедших повышение квалификации в 2017 году, составляет всего 4,1% (Пыталовский район). Наименьший показатель зафиксирован в Пскове (0,4%) и Великих Луках (0,8%). Среднее значение по всем муниципальным образованиям не превышает 2%. При этом наблюдается тенденция уменьшения процента муниципальных служащих, получающих ДПО, по мере увеличения размеров муниципального образования.

Рассмотрим существует ли взаимосвязь между ДПО муниципальных служащих Псковской области и экономическим развитием муниципального образования.

Очевидной зависимости между доходами местного бюджета и процентом муниципальных служащих, прошедших повышение квалификации, не наблюдается. Коэффициент корреляции между этими показателями равен -0,53875, что свидетельствует об отсутствии прямой зависимости между показателями, рисунок 2.

Рисунок 2 – Доходы местного бюджета и процент служащих, прошедших повышения квалификации в муниципальных образованиях Псковской области в 2017 году

Как и в случае с доходами муниципального бюджета, очевидная связь между процентом повысивших квалификацию муниципальных служащих Псковской области и объемом инвестиций в основной капитал не прослеживается. Коэффициент корреляции близок к нулю (-0,022), связь фактически отсутствует (рисунок 3).

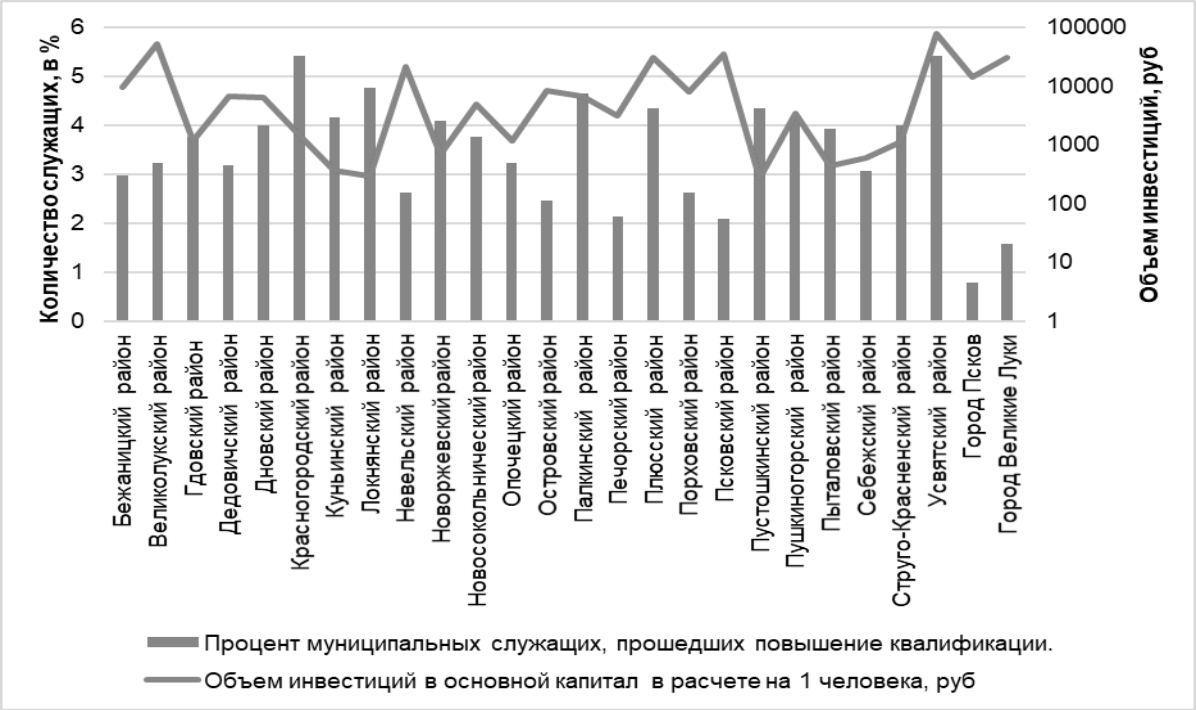

Рисунок 3 – Инвестиции в основной капитал и процент служащих, прошедших повышение квалификации в Псковской области в 2017 году

Отсутствие положительного влияния ДПО муниципальных служащих Псковской области на экономику муниципальных образований противоречит данным исследований, которые подтверждают достаточно сильную корреляцию между этими процессами [2]. Это может быть обусловлено двумя факторами:

Количественным – процент получающих ДПО муниципальных служащих слишком низок для того, чтобы оказывать существенное влияние на уровень развития муниципальных образований. Мы уже выяснили, что количественно законодательное требование не соблюдается.

Качественным – содержание и уровень программ ДПО для муниципальных служащих не отвечают реально существующим проблемам.

Рассматривая тематику обучения служащих за последние три года по более конкретным направлениям, можно отметить, что обучение муниципальных служащих по программам дополнительного профессионального образования проводилось, главным образом, по тематикам противодействия коррупции и укрепления единства российской нации. Данные показатель включены в качестве целевых индикаторов госпрограмм. По другим направлениям количество обученных служащих столь незначительно, что вполне объясняет отсутствие положительной динамики в экономике муниципальных образований в их взаимосвязи с ДПО муниципальных служащих.

Очевидно, что тематика программ дополнительного образования муниципальных служащих направлена на решение вопросов, которые для муниципалитетов (и самого региона в целом) стоят наименее остро. Тогда как решение экономических проблем, которые являются доминирующими, возможно только при наличии компетентных специалистов, способных вырабатывать эффективные решения, основанные на глубокой аналитической деятельности.

Список использованных источников

1. Галий Е.А и Хусамов Р.Р. Модель «Интегральная оценка компетенций муниципальных служащих»// Вестник НГИЭИ. 2017. №7 (74). С72-80

2. Думанская Е.П., Федотов А.В. Дополнительное профессиональное образование государственных гражданских и муниципальных служащих и его связь с экономическим развитием территории // Сборник трудов по проблемам дополнительного профессионального образования.Вып.34 – М.: Издательский центр РГУ нефти и газа имени И.М. Губкина, 2018 – с.65-77.

3. Кирьянов А.Ю. Реализация принципа профессионализма и компетентности муниципальных служащих // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. VII междунар. науч.-практ. конф. № 7. – Новосибирск: 2011.

Т.А. Евстратова
к.с.н., доцент
Российский государственный социальный университет, г. Москва

КАДРОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ НА ПРИМЕРЕ ПРОГРАММ СТАЖИРОВКИ ПРАВИТЕЛЬСТВА МОСКВЫ

T.A. Evstratova
Ph.D., Associate Professor
Russian State Social University, Moscow

PERSONNEL POTENTIAL OF STATE AND MUNICIPAL EMPLOYEES ON THE EXAMPLE OF INTERNSHIP PROGRAMS OF THE MOSCOW GOVERNMENT

Аннотация. В жизни общества важное место принадлежит молодежи и ее общественной деятельности. Государство и общество заинтересовано в молодежи как в активной социальной силе, которая, включается в общественную жизнь и становится участником общественного прогресса. Поэтому необходимо способствовать кадровому обновлению государственной и муниципальной службы, содействовать политической адаптации молодых людей.
Ключевые слова: молодежь, кадровый резерв.

Abstract. In the life of society, an important place belongs to young people and their social activities. The state and society are interested in young people as an active social force, which is included in public life and becomes a participant in social progress. Therefore, it is necessary to promote the personnel renewal of the state and municipal service, to promote the political adaptation of young people.
Keywords: youth, personnel reserve.

31 мая 2011 года Правительство Москвы выпустило постановление № 241-ПП о стажировках молодых граждан в органах исполнительной власти города Москвы, Аппарате Мэра, Правительстве Москвы. В целях привлечения на государственную гражданскую службу города Москвы молодых квалифицированных специалистов Департаментом территориальных органов исполнительной власти города Москвы совместно с Управлением государственной службы и кадров Правительства Москвы перечисляются органы власти, учреждения, организации, в которых молодые граждане проходят стажировку [4]. Также определяются категории участников, это обучающиеся в образовательных организациях высшего образования по образовательным программам высшего образования бакалавриата, специалитета, магистратуры и аспиранты и выпускники образовательных организаций высшего образования; активные участники молодежных проектов города Москвы.

Участники программы проходят конкурсный отбор. С участниками программы заключается срочный трудовой договор. После чего участников программы распределяют по органам власти города, учреждениям, организациям с указанием срока прохождения стажировки.

На каждом этапе стажировки (у каждого участника их не менее двух) руководитель органа власти приказом назначает стажеру руководителя стажировки, в обязанности которого входит руководство стажировкой и текущий контроль за выполнением индивидуального плана-графика прохождения стажировки.

© Т.А. Евстратова, 2019

Работа в Правительстве Москвы привлекает интересными задачами – возможностью реализовывать масштабные городские проекты. За 7 лет существования программы ее выпускниками стали более 600 человек – это 9 потоков стажеров. С каждым новым набором стажеров в программе появлялись новшества, которые только улучшали ее условия:

– потоки стажеров друг от друга отличались количеством участников (от 20 человек – первый набор стажеров, отобранных в ходе многоэтапного конкурса, приступил к своей стажировке в 2011 году, до 200 человек – последний девятый набор стажеров);

– направления стажировки варьировались от 4 до 9 направлений (у стажеров пятого потока было 12 направлений), на период 2018 – 2019 гг. существует 5 направлений: медийный город, социальный город, комфортная городская среда, правовое пространство и городская экономика;

– период стажировки также варьировался от 7 до 12 месяцев: для первого потока стажеров участие в программе длилось ровно год, для четвертого потока почти в два раза меньше – семь месяцев, а в 2018 – 2019 гг. утвержден период девятимесячной программы;

– с декабря 2017 года участники были распределены на 2 группы: те, кто стажировался 20 часов в неделю, и те, кто стажировался 40 часов в неделю. Соответственно заработная плата у этих 2 категорий с 2018 года была 22 000 р. и 38 000 р.;

– в 2017 году у стажеров помимо основных наставников на рабочих местах были те, кто курировал группы стажеров по направлениям стажировки, а в 2018 году стажеры активно разрабатывали социальные проекты для внедрения их в городское пространство;

– в 2016 году появилась традиция участвовать в обменной стажировке с Санкт-Петербургом и Казанью, а также быть принимающей стороной для делегатов из других городов.

С 2017 года все выпускники программы стажировки на 3 года зачисляются в кадровый резерв на государственную гражданскую службу города Москвы, за это время у тех, кто не трудоустроился в структуру Правительства Москвы по окончании программы, есть возможность без конкурсных процедур через какое-то время стать государственным служащим. Выпускники, определившие для себя другие сферы жизненного развития, по окончании трех лет выбывают из кадрового резерва.

Правительство Москвы – большая структура, благодаря которой в городе работает порядка 23 тысяч госслужащих, в аппарате мэра работает порядка 500 человек. За последние 5 лет Правительство Москвы обновилось и помолодело: 43% госслужащих – в возрасте до 35 лет. Кадровый проект «Стажировка в правительстве Москвы» продолжает способствовать этим возрастным изменениям [1].

Так, более 70% стажеров, участвующих в программе последние 3 года, являются трудоустроенными, более 40% от общего числа выпускников работают в структуре Правительства Москвы. Подробные данные анализа трудоустройства стажеров указаны в таблице 1.

Из данной таблицы видно, что не все стажеры после окончания программы трудоустраиваются, этому есть логичное объяснение. Нам удалось выяснить причины, по которым стажеры не трудоустраиваются в структуры Правительства Москвы:

1. Выпускник по окончании стажировки решил, что не готов продолжить работать в госструктуре.

2. Нет вакансий в конкретном органе власти, где выпускник хочет работать.

3. Выпускник не удовлетворен условиями труда (график работы, заработная плата, сроки реализации задач, дополнительные привилегии и пр.).

4. Выпускник некомпетентен в ряде вопросов (не знает иностранный язык, не имеет опыта работы в программе электронный документооборот, не имеет опыта работы в конкретной сфере).

5. У выпускника нет высшего образования, он еще студент – в государственную сферу с неполным высшим образованием сотрудников не берут на работу.

6. Образование выпускника не соответствует сфере деятельности в организации.

7. На некоторые позиции требуется стаж работы от 1 года, не у каждого выпускника стажировки он есть.

8. Низкая мотивация к работе.

Таблица 1 – Трудоустройство стажеров Правительства Москвы (2016-2018 гг.)

Период стажировки	Общее количество	Количество трудоустро-енных	Трудоустроились в структуру Правительства Москвы	Трудоустроились в коммерческие организации
ноябрь 2015 г. – май 2016 г.	100	83	34	49
февраль – октябрь 2016 г.	100	72	44	28
ноябрь 2016 г. – май 2017 г.	100	76	38	38
апрель – октябрь 2017 г.	100	69	48	21
декабрь 2017 г. – август 2018 гг.	70	33	30	3
ИТОГ	470 (100%)	333 (71%)	194 (41%)	139 (30%)

На тему мотивации нами было проведено целое исследование, по итогам которого была выявлена прямая взаимосвязь мотивации и личностных качеств выпускника программы. В исследовании приняли участие 74 выпускника программы стажировки. Из них 12 человек мужского пола (16%) и 62 (84%) женского. 2 человека в возрасте 20 лет (3%), 12 человек 21 года (16%), 36 человек 22 лет (48%), 22 человека 23-х летних (30%) и 2 человека 24-х летних (3%).

Лидирующими факторами стажеров в работе являются общественное признание (19,94%), финансовая заинтересованность (19,94%) и ответственная работа (19,15%).

Оказалось, что меньше всего для стажеров является важным сотрудничество в коллективе (13,67%) и отношения с руководством (13,67%). Остальные показатели – достижение личного успеха (13,67%), карьера (16,53%) и содержание работы (15,42%) не являются приоритетными для испытуемых и не столь выражены. Факторы мотивации выпускников программы стажировки представлены на рисунке 1.

Большая часть опрошенных имеет высокий показатель уровня мотивации к успеху (40% **–** умеренно высокий уровень мотивации и 30% **–** слишком высокий уровень мотивации). Это свидетельствует о склонности выпускников к рассудительной оценке ситуации, принятию взвешенных и выверенных решений, для них также характерен умеренно высокий уровень притязаний, независимо от эффективности их деятельности.

Выпускников с низким уровнем мотивации к успеху всего 3%, это говорит о том, что данные индивиды проявляют неуверенность в себе, тяготятся выполняемой работой. Выполнение трудных заданий вызывает у них дискомфорт [3].

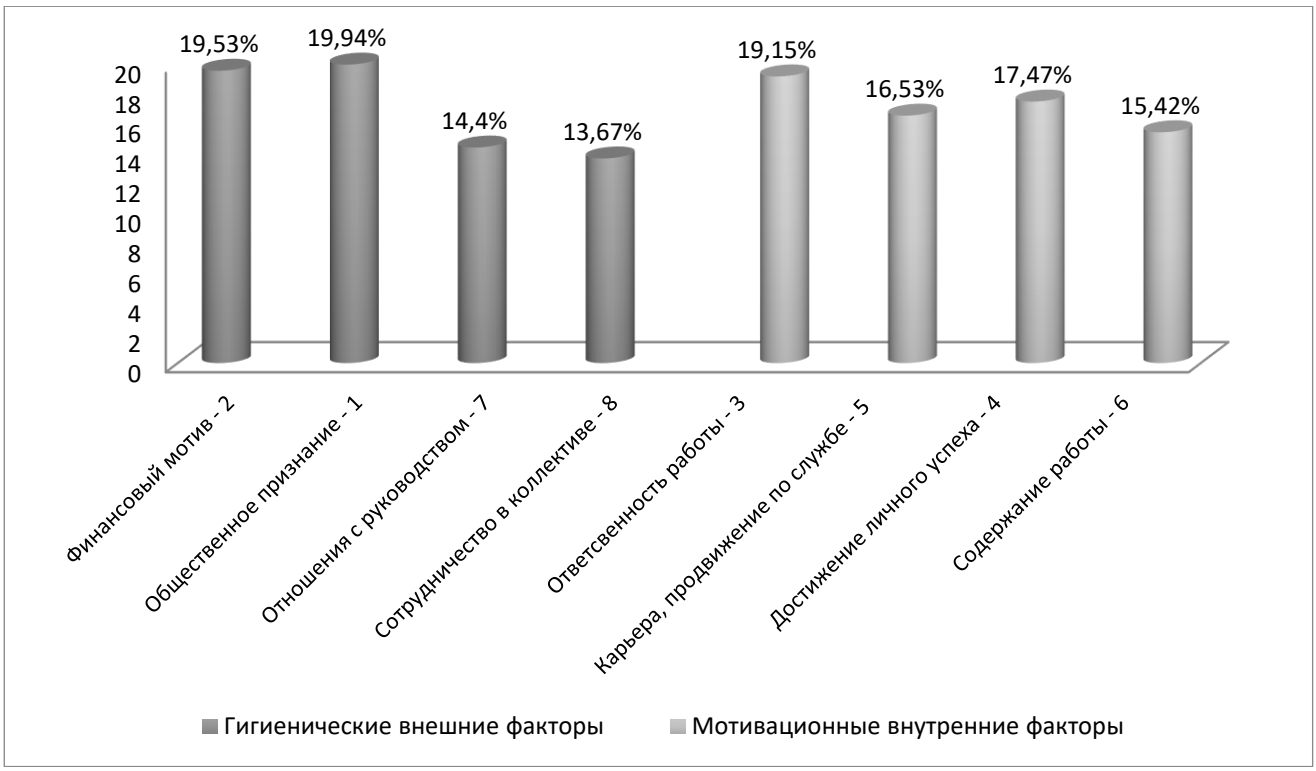

Рисунок 1 – Факторы мотивации выпускников программы стажировки Правительства Москвы

С помощью диагностики лидерских способностей Е. Жарикова и Е. Крушельницкого была выявлена степень выраженности лидерских качеств у выпускников программы стажировки (рисунок 2).

У 19% опрошенных сильно выражены лидерские качества, такие выпускники обладают высокими организаторскими навыками и сильными коммуникативными качествами, они ценятся в организации и готовы к тому, чтобы стать частью команды Правительства Москвы. У 57% респондентов средне выражены лидерские качества, а значит не в полной степени развиты мотивационные факторы. У 24% молодых людей слабо выражены лидерские качества, что не может являться положительной характеристикой для сотрудника Правительства Москвы, а значит слабо выражены мотивационные факторы. Тем, у кого лидерские качества выражены средне и слабо необходимо помочь развить им лидерские и мотивационные качества.

Рисунок 2 – Степень выраженности лидерских качеств у выпускников программы стажировки Правительства Москвы

Вывод.

Участие в молодежных проектах дает возможность самореализовываться, максимально раскрыть потенциал в интересах развития общества, а также активно участвовать в формировании и реализации осуществляемой в интересах молодёжи государственной молодёжной политики. Молодые люди получают теоретические знания и практические навыки, возможность трудоустроиться [2].

Город, взаимодействуя с молодым поколением, приобретает кадровый резерв в виде потенциальных сотрудников, новые идеи, инновационные решения в разработке предложений по реализации основных направлений государственной молодёжной политики и преемственность поколений.

Список использованных источников

1. Дементьева К. Как попасть на работу в правительство Москвы и на какую зарплату рассчитывать. 2014. // Архив RUSBASE URL: https://rb.ru/article/kak-popast-na-rabotu-v-pravitelstvo-moskvy-i-na-kakuyu-zarplatu-rasschityvat/7337127.html (дата обращения: 04.02.2019).

2. Евстратова Т.А. Регулирование молодежной занятости в мегаполисе. Материалы Афанасьевских чтений. 2018. № 3 (24). С. 5-13.

3. Карьерный портал правительства Москвы. URL: https://talent.mos.ru (дата обращения: 01.02.2019).

4. Постановление Правительства Москвы от 10.11.2015 N 740-ПП «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы» от 31 мая 2011 г. N 241-ПП «О стажировках молодых граждан в органах исполнительной власти города Москвы и Аппарате Мэра и Правительства Москвы», // URL: https://talent.mos.ru (дата обращения: 01.02.2019).

Е.П. Забелина
к.ю.н., доцент
Государственный университет управления, Москва

ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

E.P. Zabelina
Ph.D. in Law, Associate Professor
State University of Management, Moscow

FEATURES OF LEGAL REGULATION OF MUNICIPAL PROCEDURAL RELATIONS AT THE REGIONAL LEVEL

Аннотация. В данной статье анализируются особенности регулирования органами государственной власти субъектов РФ муниципальных процессуальных отношений. Автором обосновывается необходимость усиления нормативного регулирования процессуальных аспектов деятельности органов местного самоуправления по осуществлению полномочий по решению вопросов местного значения и переданных отдельных государственных полномочий.
Ключевые слова: органы местного самоуправления, муниципальные процессуальные отношения, закон, субъект РФ.

Abstract. This article analyzes the features of regulation of municipal procedural relations by public authorities of the Russian Federation. The author substantiates the need to strengthen the normative regulation of the procedural aspects of the activities of local governments in the exercise of powers to address issues of local importance and transferred individual state powers.
Keywords: local governments, municipal procedural relations, law, subject of the Russian Federation.

Нормативное влияние органов государственной власти субъектов Российской Федерации на организацию местного самоуправления не велико.

Согласно части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации [1] к их совместному ведению с Российской Федерацией относится установление общих принципов местного самоуправления. Это конституционное положение конкретизировано в статье 6 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ) [2]. Данным Законом установлено, что органы государственной власти субъектов РФ вправе осуществлять правовое регулирование организации местного самоуправления. Однако такое регулирование ограничено, как записано в части 1 статьи 6 «случаями и порядком, установленным Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Такой правовой нормой самостоятельность органов государственной власти субъектов РФ в сфере правового регулирования организации местного самоуправления ограничивается. В этом проявляется основная особенность правового регулирования, в том числе муниципальных процессуальных правоотношений на уровне субъектов РФ.

Второй особенностью регулирования муниципальных процессуальных отношений, является то, что в этих целях субъекты РФ используют региональные

© Е.П. Забелина, 2019

законы. Наиболее ярко влияние регионального правового регулирования на осуществление муниципального процесса проявляется в законодательных актах, обеспечивающих реализацию избирательных прав граждан РФ на территории соответствующих субъектов РФ и права на проведение местных референдумов. В Законе Московской области от 16 мая 2013 года № 46/2013-ОЗ «О муниципальных выборах в Московской области», например, закреплены общие полномочия органов местного самоуправления и специальные полномочия представительных органов муниципальных образований и глав местных администраций по обеспечению права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Так, к обязанностям органов местного самоуправления отнесены обязанности оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий, предоставлять им необходимые сведения, отвечать на их обращения, информировать избирателей, а также выделять по предложению избирательных комиссий специальные места для размещения печатных агитационных материалов на территории каждого участка [3].

К специальным полномочиям представительных органов – Советов депутатов муниципальных образований в Московской области отнесены обязанности назначать выборы депутатов Совета депутатов, глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления, формировать избирательную комиссию муниципального образования. В свою очередь, глава администрации муниципального района и городского округа обязаны формировать сведения об избирателях, уточнять их и передавать избирателях, уточнять их и передавать избирательным комиссиям, а также публиковать списки избирательных участков.

Возложение на представительные органы и на глав муниципальных образований анализируемым московским областным законом представляется оправданным. Тем более, что его статьи конкретизируют соответствующие статьи Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ) [4], регулирующего избирательные правоотношения, в том числе на муниципальном уровне. В то же время существенным недостатком данного Закона является отсутствие в нем процессуальных норм, подробно регламентирующих, например, порядок формирования избирательных комиссий, обеспечивающих выборы муниципальных депутатов. Между тем, в названном Федеральном законе № 67-ФЗ раскрыты соответствующие полномочия органов местного самоуправления, направленных на обеспечение права граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Поэтому эффективность названного областного закона была бы выше, если бы областной законодатель больше внимания уделил бы процессуальным аспектам деятельности органов местного самоуправления по обеспечению избирательных право граждан. Подобный недостаток имеет и Закон Московской области от 19 ноября 2003 года № 148/2003-ОЗ «О местном референдуме в Московской области» [5]. Этим Законом органы местного самоуправления возложены полномочия по организации местных референдумов. Как и в ранее названном областном законе, на органы местного самоуправления данным Законом возложена обязанность оказывать комиссиям референдума содействие в реализации их полномочий, безвозмездно предоставлять сведения и материалы, давать ответы на обращения комиссий. Специфической обязанностью органов местного самоуправления является обязанность оказывать содействие инициативной группе по проведению референдума, иным группам участников референдума в организации и проведении агитационных публичных мероприятий, так же выделение специальных мест для размещения печатных материалов на территории каждого участка референдума. В то же время статей по процессуальному обеспечению этих полномочий в Законе Московской области о местном референдуме недостаточно.

Представляется, что такие нормы нужны и для реализации закрепленного в его статье 6 права Совета депутатов и глав местной администрации муниципального образования совместно инициировать проведение местного референдума. Необходимость максимально полного процессуального регулирования проведения местного референдума обусловлена не только тем, что таким способом выявляется воля населения муниципального образования, но и тем, что для проведения местного референдума требуются существенные финансовые средства. Они погашаются из средств местного бюджета. В этих целях решением Совета депутатов в избирательную комиссию муниципального образования направляются соответствующие финансовые средства.

В обязанности Совета депутатов входит проверка соответствия вопроса, предлагаемого для вынесения на местный референдум требованиям статьи 2 анализируемого Закона. В ней перечислены вопросы, которые могут быть вынесены на референдум. К полномочиям Совета депутатов отнесено назначение местного референдума, а также обеспечение опубликования решения о его назначении. Совет депутатов формирует избирательную комиссию муниципального образования, которая осуществляет на территории муниципального образования контроль за соблюдением прав граждан РФ на участие в референдуме, решение иных вопросов по его проведению, включая обеспечение работы участковых комиссий референдума. Вполне очевидно, что для осуществления этих полномочий необходимы обеспечительные меры. Такие меры в виде названия соответствующих действий имеются в этом Законе. В иных законах Московской области, регулирующих в том числе муниципальные правоотношения, имеются только полномочия материального содержания. Причем, достаточно объемные. Так, например, Законом Московской области от 18 декабря 2014 года № 191/2014-ОЗ «О благоустройстве в Московской области» [6] на органы местного самоуправления возложено 25 полномочий, в том числе порядок проведения месячников по благоустройству и озеленению территорий в рамках временного промежутка, организация конкурсов среди населения, применение мер экономического стимулирования граждан и организаций за деятельность в сфере благоустройства. Для реализации таких полномочий необходимы процессуальные меры. Однако статей, определяющих процедуры исполнения вышеперечисленных полномочий в этом Законе нет. Нет их и в Законе Московской области от 2 июля 2003 года № 96/2003-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях». В то же время и в этом Законе на органы местного самоуправления возложены полномочия, реализация которых требует обеспечительных мер. В частности, в его статье 8 на органы местного самоуправления в Московской области возложены полномочия по организации, реорганизации или упразднении особо охраняемых природных территорий местного значения, по разработке и утверждению положений (паспортов) особо охраняемых природных территорий местного значения, осуществлению муниципального контроля в области охраны и использования этих территорий [7].

Подобный недостаток выявлен и при анализе Закона Московской области от 23 июня 2016 года № 84/2016-ОЗ «О промышленной политике в Московской области» [8]. Между тем, на органы местного самоуправления этим Законом возложен мониторинг состояния и развития промышленности на территории соответствующего муниципального образования Московской области. Выполнять эту работу невозможно без разработки и принятия процессуальных актов, раскрывающих процедуры организации, проведения мониторинга и подведения его итогов.

Анализ законодательных актов других субъектов РФ в части регулирования муниципальных правовых отношений показал, что их законодательные органы также не включают в свои законы процессуальные нормы, обеспечивающие реализацию материальных полномочий органов местного самоуправления. В то же время

субъекты РФ потребности в процессуальном обеспечении материальных полномочий удовлетворяют путем принятия положений в качестве приложений к соответствующим законам. Такая практика сложилась, к примеру, в Костромской области. Согласно статье 8 Закона Костромской области от 1 ноября 2007 года

№ 210-4-ЗКО «О муниципальной службе в Костромской области» [9] обозначена необходимость аттестации муниципальных служащих. И в этой же статье соответствующей нормой утверждено Положение о проведении аттестации муниципальных служащих в Костромской области. В этом правовом документе расписаны процедуры проведения аттестации муниципальных служащих, включая определение порядка работы аттестационных комиссий. Таким способом обеспечивается реализация материального полномочия органов местного самоуправления на проведение аттестации муниципальных служащих. Но данная практика не получила развития.

Широка практика наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями. Законодательные органы субъектов РФ принимают законы по этому вопросу. Основанием для их принятия является статья 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. В этой статье закреплено не только право субъектов РФ своими законами передавать органам местного самоуправления отдельные государственные полномочия, но и определены требования к содержанию таких законов. Некоторые требования относятся к процессуальным мерам и обогащают правовую основу муниципального процесса. Так, согласно части 6 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в законе о наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями необходимо определить порядок отчетности органов местного самоуправления об осуществлении переданных им отдельных государственных полномочий.

Не принижая значимости такого порядка, думается, что более актуальным было бы указание на порядок реализации прав и обязанностей органов местного самоуправления, используемых для выполнения отдельных государственных полномочий. Отсутствие соответствующего указания федерального законодателя отражается на содержании и региональных законов по этому вопросу. Так, например, Законами Самарской области органам местного самоуправления переданы некоторые государственные полномочия по организации на территории Самарской области транспортного обслуживания населения, оказания медицинской помощи, социальной поддержки населения, а также в сфере охраны труда и охраны окружающей среды [10]. В то же время порядок реализации предоставленных им государственных полномочий не определен. Однако, очевидно, что принятие процессуальных документов, например, по вопросам организации регулярных перевозок по межмуниципальным маршрутам в части регулярных перевозок, на садово-дачные массивы или осуществления деятельности по опеке и попечительству[1] представляется целесообразным. Думается, что, если в таких региональных законах будут в качестве приложений утверждены не только методики выделения субсидий на осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, но и определяться процессуальный порядок их реализации повысится качество исполнения таких законов.

[1] См.: Закон Самарской области от 7 июля.2006 года № 58-ГД «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации транспортного обслуживания населения на территории Самарской области»// Волжская коммуна. № 122 (2567).2006. 8 июля; Закон Самарской области от 5 марта 2005 года № 77-ГД «О наделении органов местного самоуправления Самарской области отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке населения»// Волжская коммуна. № 43. 2005. 11 марта.

Таким образом, принимая законы, регулирующие правовые муниципальные отношения, законодательные органы субъектов РФ расширяют правовую основу муниципального процесса, так как определяют полномочия органов местного самоуправления.

Определение таких полномочий создает правовые условия для разработки нормативных процессуальных актов. Такие акты в последнее время все чаще стали принимать сами органы местного самоуправления.

Список использованных источников

1. www.pravo.gov.ru, 01.08.2014.
2. Собрание законодательства РФ.2003. № 40. Ст. 3822.
3. Ежедневные Новости. Подмосковье. № 102. 2013. 10 окт.
4. Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
5. Вестник Московской областной Думы. № 2. 2004. февр.
6. http://www.mosreg.ru, 30.12.2014.
7. Ежедневные Новости. Подмосковье. № 141. 2003. 5 авг.
8. Ежедневные Новости. Подмосковье. № 130. 2016. 19 июля.
9. СП – нормативные документы. № 56(116). 2007. 21 нояб.
10. Закон Самарской области от 7 июля.2006 года № 58-ГД «О наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по организации транспортного обслуживания населения на территории Самарской области»// Волжская коммуна. № 122 (2567).2006. 8 июля; Закон Самарской области от 5 марта 2005 года № 77-ГД «О наделении органов местного самоуправления Самарской области отдельными государственными полномочиями по социальной поддержке населения»// Волжская коммуна. № 43. 2005. 11 марта.

Э.И. Забнева
к.с.н., доцент
Филиал Кузбасского государственного технического университета имени Т.Ф. Горбачева в г. Новокузнецке, Новокузнецк

СОЦИАЛЬНО-ФИЛОСОФСКИЕ ОРИЕНТИРЫ РАЗВИТИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

E.I. Zabneva
Ph.D., Associate Professor
Branch of Kuzbass State Technical University named after T.F. Gorbachev in Novokuznetsk, Novokuznetsk

SOCIO-PHILOSOPHICAL GUIDELINES FOR THE DEVELOPMENT OF PROFESSIONALISM OF MUNICIPAL EMPLOYEES

Аннотация. Двоякая природа системы местного самоуправления усложняет её функционирование и предъявляет определенные требования к разработке современных социально-философских ориентиров развития профессионализма муниципальных служащих. Автором предложены концептуальные основы данного социального процесса.
Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное управление, муниципальные служащие, профессионализм, развитие, концепция.

Abstract. The dual nature of the system of local self-government complicates its functioning and imposes certain requirements for the development of modern socio-philosophical guidelines for the development of professionalism of municipal employees. The author offers conceptual bases of this social process.
Keywords: local self-government, municipal management, municipal employees, professionalism, development, concept.

Профессионализм в любой сфере деятельности в целом и в системе муниципального управления, в частности, не может быть статичным, раз и навсегда установленным состоянием. Во-первых, развитие общества меняет требования к современному муниципального управлению, во-вторых, профессионализм муниципального служащего не может не трансформироваться в процессе профессиональной деятельности.

В теоретическом плане сегодня можно говорить о двух парадигмах развития профессионализма муниципальных служащих: бюрократической и менеджериальной. Обе из них имеют право на существование и дополняют друг друга. Теория бюрократического развития, основанная на взглядах М. Вебера, строится на понимании рациональности как высшего смысла управления. Основу социального порядка в обществе составляют только социально ориентированные и рациональные действия, а задачей членов организации следует считать понимание ими собственных целей и последующую оптимизацию собственной деятельности. В целом принципы бюрократии выражают стремление к созданию компетентной и объективной власти при жесткой иерархии и выраженной централизации [1].

В рамках менеджериализма в развитие профессионализма муниципальных служащих проникают методы управления, выработанные в частном бизнесе. К таким методам следует отнести рассмотрение деятельности муниципальных служащих как

© Э.И. Забнева, 2019

процесса оказания услуг населению, командные технологии менеджмента, измерение достижений, реинжиниринг бизнес-процессов в муниципальных учреждениях, подход к оценке эффективности профессиональной деятельности муниципальных служащих, основанный на качестве предоставляемых ими услуг и рентабельности. Новый муниципальный менеджмент подразумевает переход от оценки процесса управления к оценке эффективности результата управления; в этом отношении муниципальный служащий рассматривается не как простой исполнитель внешне выработанных решений, а как участник принятия решений и поиска эффективных моделей их осуществления [2; 3].

Двоякая природа системы местного самоуправления усложняет её функционирование и предъявляет определенные требования к разработке современных социально-философских ориентиров развития профессионализма муниципальных служащих. Местное самоуправление осуществляет связь между государством и населением и обладает всеми признаками власти, что позволяет считать её политической системой. С другой стороны, исходя из особенностей самостоятельной формы народовластия, местное самоуправление обладает признаками гражданского общества, что делает её системой социальной. Отсюда, достижение согласия между интересами государства и интересами населения за счет профессиональной деятельности муниципальных служащих, может являться основополагающим условием построения концепции.

Следующее условие вытекает из целевого ориентира их профессиональной деятельности – обеспечение уровня и качества жизни, удовлетворяющих население. Речь идет об ориентации на результаты и эффективность осуществления профессиональной группой и конкретной личностью социальной деятельности, осуществляемой в состоянии возрастающей динамичности и взаимозависимости социальных процессов, как обусловленных внешней средой, так и открытых для взаимодействия со своей внутренней средой. При этом границы выбора управленческого решения связаны, прежде всего, с уровнем ответственности за его неблагоприятные последствия ближайшего и отдаленного порядка.

Отсюда данная концепция должна быть выстроена с учетом того, что, во-первых, результатом управления процессом развития является обретение муниципальными служащими такого уровня качества, количественные и качественные характеристики которого отвечали бы целям и задачам местного самоуправления на данном этапе жизнедеятельности общества; и, во-вторых, данный социальный процесс протекает в ситуации высокой динамики и использовать необходимо только те управленческие модели, которые строятся на аналогии между характеристиками изменения общества и особенностями протекания социальных процессов.

Понимание профессионализма как совокупности типовых характеристик профессиональной деятельности, сложившихся в определенном социуме, обеспечивающих качественно новый, более эффективный уровень решения профессиональных задач, дает нам возможность определить концептуальные задачи. Прежде всего, необходимо создать идеальную типовую модель муниципального служащего новой формации, как некий достижительный результат процесса развития. А затем разработать механизм, позволяющий обеспечить достижение модели.

Исходя из понимания профессионализма как динамичного явления, обусловленного, с одной стороны, трансформацией общества, меняющего требования к современному муниципальному служащему, а с другой – его изменением в условиях профессиональной деятельности, вытекают концептуальные принципы развития:

– принцип ориентации на объективные законы социальной реальности – система теоретических и методологических взглядов на сущность развития профессионализма муниципальных служащих должна опираться на понимание того, что данный социальный процесс протекает в ситуации высокой динамики;

– комплексности и многофакторности - выстраивание механизмов развития на понимании комплексного и взаимозависимого влияния на них множества факторов экономического, социального, политического и культурного характера;

– ориентации на конечный результат – используемый механизм в ситуации неопределенного многовариантного будущего должен быть ориентирован на принятие ответственности за неблагоприятные последствия ближайшего и отдаленного порядка;

– целостности – используемый механизм должен позволять вычленить процесс развития муниципальных служащих для рассмотрения его как целого и определения его места и роли в системе местного самоуправления, разложить его на составляющие, установить характер и специфику связей между ними и целым, определить его социодинамику;

– функциональности – механизм развития должен обеспечивать возможность определения количества, последовательности и характера операций, составляющих данный процесс, разработку или подбор для каждой операции соответствующих способов, приемов и технических средств, выявление оптимальных условий для перевода объекта развития из исходного состояния в желаемое;

– рациональности – предложенный механизм должен создавать возможность тиражировать приемы и методы развития, многократно повторять их, а также применять в аналогичных обстоятельствах в различных социальных системах;

– региональности – механизм должен учитывать необходимость следования объективным законам данной территории, которые создают особые условия для протекания современных социальных процессов и управления ими, в том числе и процессом развития муниципальных служащих;

– экономичности – развитие должно осуществляться с наименьшими ресурсными затратами;

– эффективности – механизм должен обеспечивать высокую эффективность функционирования объекта развития, обеспечивать устойчивость и выживаемость данного социального процесса в изменяющейся внешней среде;

– прогнозируемости – эффективность механизма должна определяться, прежде всего, наличием надежного социального прогноза, то есть определением возможных состояний развития объекта в будущем на основе тенденций его развития в прошлом и настоящем.

В целом, механизм развития профессионализма муниципальных служащих должен создавать условия, направленные как на изменение состояния профессиональной группы, ее количественных и качественных показателей в течение определенного промежутка времени в определенных социально-экономических условиях; так и на усвоение человеком общественно выработанного опыта, отношений к миру, социальных норм, ролей, функций, активной переработки этого общественного опыта самим человеком под углом зрения своих внутренних позиций.

В первом случае формируется профессионализм в целом профессиональной группы, где происходит формирование институциональных основ данной профессиональной деятельности, направленных на обретение признаков профессии. Профессионализм муниципальной службы в данном случае представляет собой сложный комплекс структурных компонентов нормативно-правового, организационного, информационного и материально-технического плана.

Во втором случае формируется профессионализм муниципальных служащих как субъектов профессиональной деятельности в процессе самоидентификации.

Результатом в этом случае становится формирование личностного профессионализма. Профессионализм при этом рассматривается как обобщенная типовая модель профессионала и устойчивая нормативная схема, отражающая требования профессии как института к человеку – представителю этой профессии.

Таким образом, предложенные социально-философские ориентиры направлены на развитие уровня профессионализма, обеспечивающего удовлетворение качеством жизни населения конкретной территории и повышение эффективности системы местного самоуправления в целом.

Список использованных источников

1. Вебер М. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии [Текст] : в 4 т. / Макс Вебер; [пер. с нем.] ; сост., общ. ред. и предисл. Л. Г. Ионина; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2016.

2. Форрестер, Дж. Мировая динамика : пер. с англ. / Дж. Форрестер. – СПб.: Terra Fantastica, 2003. – 379 с.

3. Tricker R. International Corporate Governance, Prentice Hall, 1994.

Г.М. Зинчук
д.э.н., доцент
К.В. Парфенов
к.полит.н., доцент
Российский экономический университет им. Г.В. Плеханова, Москва

О ВОЗМОЖНОСТЯХ СОКРАЩЕНИЯ МАЯТНИКОВОЙ ТРУДОВОЙ МИГРАЦИИ В МОСКВЕ И МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

G.M. Zinchuk
D.Sc. in Economics, Associate Professor
K.V. Parfenov
Ph.D. in Politics., Associate Professor
Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

ON THE POSSIBILITIES OF REDUCTION OF THE PENDULUM LABOUR MIGRATION IN MOSCOW AND MOSCOW REGION

Аннотация. В статье на примере маятниковой трудовой миграции между Московской областью и Москвой рассматриваются угрозы территориальной сбалансированности экономики региона, создаваемые выбором центр-периферийной модели его развития. Проводится анализ проблем оценки МТМ в Московском регионе и даются общие предложения о возможностях организационно-управленческих решениях, направленных на повышение занятости населения по месту проживания в Московской области.

Ключевые слова: маятниковая трудовая миграция (МТМ), занятость населения, местное самоуправление.

Abstract. On the example of pendulum labor migration between the Moscow region and Moscow, the article considers the threats to the territorial balance of the region's economy created by the choice of the center-peripheral model of its development. The problems of MTS assessment in the Moscow region are analyzed and General proposals on the possibilities of organizational and management solutions aimed at increasing employment of the population at the place of residence in the Moscow region are given.

Keywords: pendulum labor migration (PLM), employment, local self-government.

В ходе подготовки Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. в профессиональном сообществе развернулась активная дискуссия по вопросу выбора приоритетной модели ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития страны. Выбор был сделан в пользу достижения поставленных целей за счет социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций [7]. Выбранная модель, по сути, представляет собой классический пример центр-периферийной концепции пространственного развития, содержит все, присущие этой концепции преимущества, недостатки и угрозы. В связи с тем, что Стратегия уже утверждена, актуальна оценка заложенных в ней угроз для последующей выработки решений по их нивелированию.

Одной из таких угроз является маятниковая трудовая миграция (МТМ), возникающая между центрами агломераций, где возможности поиска работы существенно шире, а заработная плата – заметно выше, и окружающими их

© Г.М. Зинчук, К.В. Парфенов, 2019

территориями постоянного проживания трудоспособного населения. Как отмечают Ю.Ю. и Ю.А. Шитовы, в такой системе проблемой «становится возможный конфликт интересов между ядром агломерации и периферийными районами», экономика периферии «теряет свою самостоятельность и превращается в придаток центра», что ведет к территориальному дисбалансу экономики региона [10].

МТМ в субъектах федерации оказывает влияние на доходную часть бюджетов периферийных муниципальных образований, население которых трудоустраивается в столицах субъектов, сокращая, в частности, объем НДФЛ, взыскание которого осуществляется не по месту жительства, а по месту работы.

Наиболее значимой является МТМ в Московском регионе (Московская область и Москва), где сосредоточена значительная часть трудовых ресурсов России. Причем в этом случае недополученные налоговые доходы от НДФЛ актуальны для двух уровней управления: 15% НДФЛ зачисляются в бюджеты городских округов и муниципальных районов (консолидированные бюджеты районов и входящих в их состав поселений), 85% НДФЛ зачисляется в бюджет субъекта федерации. Таким образом, в случае МТМ между субъектами федерации ее влияние на дисбаланс центра и периферии кратно возрастает по сравнению с МТМ между муниципальными образованиями в пределах одного субъекта федерации.

Размер МТМ из Московской области в Москву в 2006 г. Ю. Ю. и Ю. А. Шитовы оценивали в 1,0 млн. чел., прогнозируя его увеличение к 2025 г. до 1,5-3,0 млн. чел. [10]. Однако по информации министра транспорта Московской области И. Трескова, ежедневная трудовая миграция из области в Москву уже в 2017-м г. составляла 3,2 млн. чел. или почти 80 % от трудоспособного населения области [1].

Для оценки влияния МТМ на развитие периферийных территорий первостепенное значение имеет определение ее размеров, однако это представляет собой трудно разрешимую задачу.

Прямой учет потоков МТМ возможен лишь методами количественной социологии, которые по ряду причин практически не используются в России. Немногочисленные исключения дают интересные, но не имеющие существенного значения в силу своей локальности результаты. Так, например, по данным опроса, проведенного в 2013 г. в г. Клин Московской области, наиболее привлекательным местом работы является Москва (здесь работают 62% опрошенных участников МТМ), еще 21% – в Зеленограде, 11% – в Клинском районе, 5% – в других районах Московской области, 1% – в других регионах России [2].

Косвенная оценка размеров МТМ осуществляется на основании изучения пассажиропотоков (достоверность данных дискуссионна). В последнее время обсуждается возможность использования ГИС-технологий, а также активно разрабатывается методология на основе учета перемещений абонентов мобильных операторов, но широкого распространения она пока не получила.

Наиболее распространенным является т. н. «балансовый метод» определения размеров МТМ, предложенный Ю.Ю. Шитовой в 2006 г. [8]. Он предполагает сопоставление трудовых ресурсов территории и числа рабочих мест в ее границах по специальной формуле. Этот метод имеет ряд погрешностей. Часть из них, к которым относится невозможность учесть занятость в неформальном секторе («теневую занятость») без привлечения данных других исследований и маятниковую межрайонную миграцию (МММ), отмечает и сама автор.

Однако есть еще ряд факторов, снижающих достоверность определения размеров МТМ по балансовому методу. Часть из них связана со сложностями определения численности трудовых ресурсов, т.к. методика, разработанная Росстатом, предусматривает использование данных обследования рабочей силы (ОРС, до 2016 – обследование населения по проблемам занятости), данные ряда выборочных обследований, ПФР, МВД, которые с детализацией по муниципальным

образованиям отсутствуют в открытом доступе. Аналогичные сложности возникают и при оценке численности рабочих мест в пределах отдельного муниципального образования [6]. Во-первых, балансовый метод не позволяет учитывать занятость части рабочих мест в Московской области иммигрантами из других регионов России и из-за рубежа (по некоторым оценкам суммарная численность достигает 600 тыс. чел. [4]). Во-вторых, существует, хотя и в значительно меньшем размере, «встречное» направление МТМ – из Москвы в Московскую область, оценивавшийся в 2006 г. примерно в 150 тыс. чел./сутки [10]. В-третьих, нет достоверных данных по муниципальным образованиям о численности работающих лиц в возрасте старше трудоспособного. В-четвертых, существующая система статистического учета фиксирует численность работников (без внешних совместителей) по муниципальным образованиям по организациям, не относящимся к субъектам малого предпринимательства, средняя численность работников которых превышает 15 человек, актуальных данных, позволяющих оценить численность занятых в малом бизнесе в разрезе муниципальных образований, в настоящее время в открытых источниках нет. Также отсутствуют достоверные данные о самозанятом населении. Наконец, в-пятых, не учитываются последствия активного жилищного строительства на ближайших к Москве территориях. В ряде случаев граждане, приобретающие квартиры в ближайшем пригороде, сохраняют регистрацию по месту жительства в Москве (в частности, из-за ряда социальных доплат), однако часть из них трудоустраивается в непосредственной близости от места фактического проживания. Это вносит дополнительное искажение в определяемый размер МТМ, так как приводит к увеличению фактической занятости рабочих мест в муниципальном образовании и. соответственно, занижая разницу между численностью трудовых ресурсов и количеством рабочих мест.

Перечисленные причины возникновения погрешностей существенно снижают точность результатов, полученных с использованием балансового метода. Однако в настоящее время он является единственным, позволяющим проводить систематическую оценку МТМ на основе открытых баз данных. Более достоверный и эффективный метод комплексного анализа на основе баз микроданных, предложенный теми же авторами, использует неофициальные базы данных. Поэтому его регулярное применение возможно только в том случае, если будут открыты в обезличенной форме базы данных Пенсионного фонда и ФНС России [9].

Следует отметить, что из всех рассмотренных выше факторов, ограничивающих достоверность оценки размера МТМ по балансовому методу, лишь отсутствие данных о численности работников малых предприятий и самозанятых граждан может приводить к снижению численности занятых на территории соответствующего муниципального образования и, следовательно, завышать оценку МТМ, все остальные, напротив, ведут к ее занижению по сравнению с реальностью.

Для рассмотрения вопроса о возможностях сокращения маятниковой трудовой миграции между Москвой и Московской областью представляется допустимым применить упрощенную методику подсчета на основе балансового метода (использовались данные за 2017 г. в соответствии с действовавшим на тот момент административно территориальным делением области из-за неполноты статистических данных за 2018 г.). Несмотря на значительные погрешности, она позволяет оценить величину МТМ и выявить самые общие закономерности.

По результатам оценки сделаны следующие выводы.

1. Общий объем МТМ составляет 2 500-2 750 тыс. чел., что несколько ниже оценки, представленной И. Тресковым, но выше расчетных и прогнозных показателей Ю.Ю. и Ю.А. Шитовых.

2. Не в полной мере подтверждается тезис ряда исследователей [5; 10] о зависимости величины МТМ от расстояния между местом жительства и Москвой.

Действительно, наиболее высокий уровень МТМ отмечается в городских округах, расположенных в ближнем Подмосковье – до 80%. Однако в многопрофильных муниципальных образованиях, также расположенных в непосредственной близости или на незначительном удалении от столицы, фиксируется наименьший объем МТМ (Химки, Мытищи, Лобня, Домодедово – 35-40% от трудоспособного населения). Можно предполагать, что величина миграционного потока из муниципального образования определяется совокупностью факторов, в которую входят не только удаленность, но и особенности транспортного обеспечения и инфраструктуры, уровень доходов населения, профессиональная специализация и уровень подготовки. Выявление и оценка этих факторов по каждому муниципальному образованию требует специальных исследований.

3. Некоторые полученные результаты имеют выраженный девиантный характер (например, одним из самых низких показателей является МТМ из Серпуховского района, которая не превышает 25%); оценка их достоверности и понимание причин требуют более детального исследования.

4. Объем МТМ из Московской области имеет тенденцию к увеличению.

Последнее обстоятельство свидетельствует о том, что меры, принимаемые для сокращения маятниковой трудовой миграции между Московской областью и Москвой, не дают значимого и систематического результата. Это позволяет рассматривать МТМ в Московском регионе как постоянную, усиливающуюся угрозу для экономики его периферийной части. Данная проблема требует выработки эффективных путей повышения занятости населения по месту проживания.

Оптимальной моделью для этого является сочетание локализации крупных сетевых и инфраструктурных компаний, позволяющих использовать преимущества географического положения Московской области в непосредственной близости от крупнейшего научно-промышленного и транспортного центра страны, и автохтонных кластеров [3, с. 107-108] или агломераций.

В рамках первого направления может быть, например, предусмотрено создание логистических центров в зоне Большого кольца Московской железной дороги. Планирование и реализация подобных мероприятий, безусловно, требует согласованных действий органов государственной власти и бизнес-структур. Однако второе направление, предусматривает осуществление организационно-управленческих воздействий в пределах каждого муниципального образования (или в группе соседних, транспортно или экономически взаимосвязанных), что требует решения ряда конкретных локальных задач, которые наиболее эффективно могут выполнить именно органы местного самоуправления. В настоящее же время они формально наделены необходимыми полномочиями, но их деятельность избыточно зависима от директивных указаний и жесткого контроля со стороны органов исполнительной власти субъектов федерации. Поэтому возможность повышения занятости населения по месту проживания в муниципальных образованиях Московской области путем развития локальных предприятий следует связывать с фактическим расширением самостоятельности органов местного самоуправления, в том числе – экономической самостоятельности путем перераспределения финансовых и имущественных ресурсов между уровнем субъекта федерации и муниципальным уровнем. Вторым обязательным условием для осуществления эффективной деятельности по развитию реального сектора экономики на местном уровне является доскональное знание особенностей и характеристик территории. Это, в свою очередь, требует создания комплексной системы данных статистического учета на местном уровне, что невозможно без интеграции существующих баз Росстата с количественными данными ФНС России, Пенсионного фонда России, МВД и иных органов государственного управления в разрезе муниципальных образований.

Список использованных источников

1. Ведомости. Московский магнит [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://www.vedomosti.ru/partner/articles/2017/12/12/744944-moskovskii-magnit.

2. Богданова Л.П., Драгунова А.А. Маятниковая трудовая миграция на периферии Московского региона (на примере города Клин) // Вестник ТвГУ. Серия «Экономика и управление». – 2015. - № 1, т. 2. – с. 91-97.

3. Воронин А.Г. Искусство управления населенной территорией. – М.: Финансы и статистика, 2014. – 160 с.

4. Краткая аналитическая информация к прогнозу баланса трудовых ресурсов Московской области на 2016-2018 годы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://msr.mosreg.ru/dokumenty/napravleniya-deyatelnosti/trud-i-zanyatost/trudovye-resursy/kratkaya-analiticheskaya-informatsiya-k-prognozu-balansa-trudovykh-resursov-moskovskoy-oblasti-na-2016-2018-gody.

5. Махрова А.Г., Бочкарев А.Н. Маятниковая миграция в Московском регионе: новые данные // Демоскоп Weekly. 2017. № 727-728. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://demoscope.ru/weekly/2017/0727/tema01.php.

6. Методика расчета баланса трудовых ресурсов и оценки затрат труда, утверждена Приказом Росстата от 29.09.2017 № 647.

7. Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г., утверждена постановлением Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р // Система «Консультант плюс» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318094/006fb940f95ef67a1a3fa7973b5a39f78dac5681/.

8. Шитова Ю.Ю. Маятниковая трудовая миграция в Московской области: методический и прикладной анализ // Экономический журнал ВШЭ. – 2006. - № 1. – с. 63-79.

9. Шитова Ю.Ю., Шитов Ю.А. Анализ маятниковой трудовой миграции (на примере Московской области) // Регион: экономика и социология. – 2008. - № 4. – с. 119-137.

10. Шитова Ю.Ю., Шитов Ю.А. Маятниковая трудовая миграция в Московском регионе // Демоскоп Weekly. – 2013. – № 569-570. [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://demoscope.ru/weekly/2013/0569/demoscope569.pdf.

В.Б. Зотов
д.э.н., профессор
Ю.В. Проказова
магистрант
Государственный университет управления, Москва

АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО КОНТРОЛЯ ДЕПАРТАМЕНТА ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ ГОРОДА МОСКВЫ

V.B. Zotov
D.Sc. in Economics, Professor
J.V. Prokazova
Master Student
State University of Management, Moscow

ANALYSIS OF THE SYSTEM OF STATE ENVIRONMENTAL CONTROL OF THE DEPARTMENT OF ENVIRONMENTAL MANAGEMENT AND ENVIRONMENTAL PROTECTION OF THE CITY OF MOSCOW

Аннотация. Государственный экологический надзор является одним из основных институтов государственного управления в области охраны окружающей среды и представляет собой деятельность уполномоченных органов исполнительной власти, направленную на предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований, установленных законодательством в области охраны окружающей среды. Экологический надзор осуществляется посредством организации и проведения проверок, принятия мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, также к надзору относится деятельность уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния соблюдения обязательных требований при осуществлении органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями и гражданами своей деятельности.

Ключевые слова: экологический контроль, экология, Департамент природопользования, экологический надзор.

Abstract. State environmental supervision is one of the main institutions of public administration in the field of environmental protection and is an activity of authorized executive bodies aimed at preventing, detecting and preventing violations of the requirements established by legislation in the field of environmental protection. Environmental supervision is carried out through the organization and conduct of inspections, taking measures to curb and / or eliminate the consequences of violations, also the supervision includes the activities of the authorized state bodies to systematically monitor compliance with mandatory requirements, analyze and predict the state of compliance with mandatory requirements authorities, local authorities, legal entities, individual entrepreneurs citizens of their activities.

Keywords: ecological control, ecology, Department of nature management, ecological supervision.

© В.Б. Зотов, Ю.В. Проказова, 2019

В Москве государственный региональный экологический надзор и иные контрольно-надзорные функции осуществляются должностными лицами Департамента природопользования и охраны окружающей среды города Москвы, являющимися государственными инспекторами города Москвы в области охраны окружающей среды. Должностные лица Департамента в рамках государственного экологического надзора осуществляют 5 собственных видов контрольно-надзорных полномочий субъекта Российской Федерации и 2 вида надзора в рамках переданных полномочий Российской Федерации. Региональный экологический надзор осуществляется в отношении объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, за исключением объектов, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору, и включает в себя:

- государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр (собственные полномочия субъекта);
- государственный надзор в области обращения с отходами (собственные полномочия субъекта);
- государственный надзор в области охраны атмосферного воздуха (собственные полномочия субъекта);
- государственный надзор в области охраны водных объектов (собственные полномочия субъекта);
- государственный надзор в области охраны и использования особо охраняемых природных территорий (собственные полномочия субъекта);
- федеральный государственный охотничий надзор (переданные полномочия субъекта);
- федеральный государственный надзор в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира и среды их обитания (переданные полномочия субъекта).

Также на Департамент возложены следующие контрольно-надзорные функции:

- осуществление государственного контроля за выполнением требований по защите зеленых насаждений (собственные полномочия субъекта);
- осуществление государственного надзора за выполнением требований по охране и рациональному использованию городских почв (собственные полномочия субъекта);
- осуществление контроля за соблюдением законодательства об экологической
- экспертизе (переданные полномочия субъекта);
- осуществление лицензионного контроля за оборотом лома черных и цветных металлов (собственные полномочия субъекта).

Исполнение контрольно-надзорных функций должностными лицами Департамента осуществляется в форме проведения плановых и внеплановых проверок, мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований на основании информации, поступающей в виде обращений и заявлений от граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти или органов местного самоуправления, из средств массовой информации.

В 2017 году инспекторским составом Департамента в рамках осуществления контрольно-надзорных функций проведено более 19 тысяч мероприятий по контролю (надзору), следует отметить, что за аналогичный период прошлого года общее количество мероприятий составило 24 тысячи. При этом около 70 % контрольно-надзорных мероприятий приходится на мероприятия по контролю без взаимодействия с юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями в части обследования территорий на предмет соблюдения требований

законодательства в области защиты зеленых насаждений. Наибольшее количество проводимых контрольно-надзорных мероприятий связано с рассмотрением обращений граждан, юридических лиц, поступающих в Департамент, в том числе через Единую справочную службу города Москвы и на портал «Наш город» [2].

За 2017 год должностными лицами Департамента рассмотрено более 23 тыс. обращений, из них около 4 300 обращений поступило в Единую справочную службу города Москвы, более 2,4 тыс. обращений — на портал «Наш город». Чаще всего обращения касаются содержания и вырубки зеленых насаждений, благоустройства прилегающей территории, загрязнения атмосферного воздуха и нарушения требований в области обращения с отходами. Традиционно в 2017 году инспекторским составом Департамента уделялось значительное внимание вопросам контроля содержания зеленых насаждений на городских и дворовых территориях, а именно применения противогололедных реагентов (далее – ПГР), уборки листвы в осенний период, покоса травы [2].

По результатам контрольно-надзорных мероприятий выявлено более 250 нарушений требований Правил содержания зеленых насаждений (применения ПГР, уборки в осенний период листвы, покоса травы на озелененных территориях и др.). Общая сумма штрафных санкций, к подрядным организациям, составила более 59 млн рублей. По сравнению с аналогичным периодом прошлого года количество выявленных правонарушений в части содержания зеленых насаждений в городе Москве увеличилось на 20%. Сумма штрафных санкций, примененных к подрядным организациям, также возросла.

Департаментом проделана значительная работа в части профилактики нарушений с городскими подрядными организациями, осуществляющими содержание зеленых насаждений.

Содержание дворовых территорий (кошение газонов и уборка листвы во дворах) осуществляется с учетом результатов опросов жителей на проекте «Активный гражданин». В соответствии с утвержденным Планом проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2017 год Департаментом было предусмотрено проведение 418 плановых проверок, что на 8% меньше запланированных к проведению в 2016 году (451). При этом в 2013 году проведено 1 060 плановых проверок, в 2014 году проведено 908 плановых проверок, в 2015 — 530 проверок [2].

В 2017 году проведено 400 проверок, 18 проверок исключены из Плана проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2017 год в соответствии со ст. 26.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «Особенности организации и проведения в 2016-2018 годах плановых проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в отношении субъектов малого предпринимательства» [1] и в связи с прекращением деятельности. В 110 случаях плановые проверки фактически не проводились в связи с фактическим отсутствием по адресу проведения проверки или на основании ст. 26.1 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (юридическими лицами предоставлялись материалы, подтверждающие их отнесение к субъектам малого предпринимательства) [2].

Таким образом, фактически проведено 290 проверок. Выявлением нарушений природоохранного законодательства завершилось 77% фактически проведенных плановых проверок. Необходимо отметить, что количество внеплановых проверок по сравнению с 2016 годом снизилось более чем в 2 раза и составило 137 проверок. Подавляющее большинство внеплановых проверок (82%) из всех проводимых внеплановых проверок связано с контролем исполнения предписаний, выданных по результатам проведенных ранее проверок. Вторым, наиболее значимым, основанием для проведения внеплановых проверок, является проверка соискателя лицензии на предмет соблюдения лицензионных требований при осуществлении государственной функции по лицензированию отдельных видов деятельности. В соответствии с

пунктом 5 статьи 10 Федерального Закона № 294-ФЗ внеплановая выездная проверка юридического лица или индивидуального предпринимателя может быть проведена только после согласования с органом прокуратуры. В 2017 году Департаментом в Межрайонную природоохранную прокуратуру города Москвы было направлено 4 заявления о согласовании проведения внеплановой выездной проверки. Органом прокуратуры проведение ни одной из направленных проверок не было согласовано. Причинами отказа в согласовании являются отсутствие оснований для проведения внеплановых проверок, а также нарушения, допущенные должностными лицами при направлении материалов для согласования. Наиболее распространенной формой проведения контрольно-надзорных мероприятий, как и в предыдущие годы, является проведение мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем [2].

В 2017 году инспекторским составом Департамента было проведено 19 136 таких мероприятий, из них около 13 540 — в рамках контроля мероприятий по защите зеленых насаждений. По результатам проведения контрольно-надзорных мероприятий инспекторами Департамента выявлено 1 584 нарушения требований природоохранного законодательства, что на 20 % больше показателей 2016 года [2]. Данные о составе правонарушений, ранжированные по компонентам окружающей среды, приведены на рисунке 1.

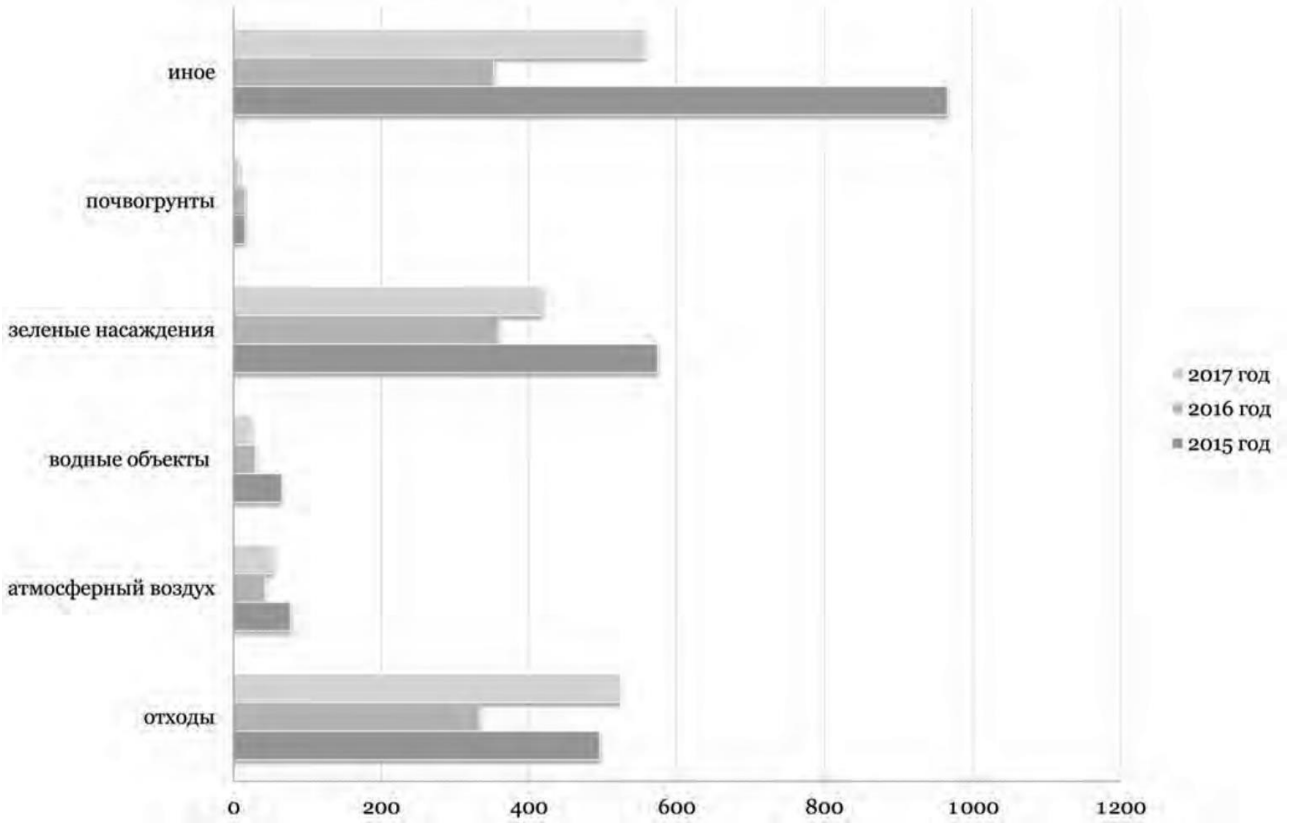

Рисунок 1 – Распределение выявленных правонарушений по компонентам окружающей среды

Административная ответственность за нарушение требований в области охраны окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации установлена по 46 составам. Административным законодательством города Москвы за природоохранные нарушения ответственность установлена 39 статьями Кодекса города Москвы об административных правонарушениях. Необходимо отметить, что в ряде случаев, если в результате противоправных

действий допущено причинение значительного ущерба окружающей среде, должностные лица Департамента направляют материалы в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования с целью принятия решения о привлечении виновных лиц к уголовной ответственности по составам, предусмотренным главой 26 Уголовного кодекса Российской Федерации. При выявлении экологический правонарушений, ответственность за которые установлена Уголовным кодексом РФ, инспекторами Департамента производится стоимостная оценка размера вреда, нанесенного окружающей среде, с дальнейшим направлением всех необходимых материалов в органы прокуратуры для принятия мер прокурорского реагирования. По фактам, в том числе и ранее выявленных нарушений, составлено 1 768 протоколов об административном правонарушении. В отношении нарушителей природоохранного законодательства вынесено 2 257 постановлений о назначении административного наказания, за аналогичный период 2016 года — 1 551.

В настоящее время в отношении юридических лиц выносится порядка 62% всех постановлений. Общая сумма наложенных штрафных санкций составила 253,344 млн рублей, из них штрафных санкций, примененных по результатам плановых и внеплановых проверок, составила 41,801 млн рублей. По материалам, составленным должностными лицами Департамента, мировыми судьями привлечено к административной ответственности 120 виновных лиц, общая сумма штрафных санкций составила 25,2 млн рублей. В 2016 году общая сумма наложенных штрафных санкций составила 302,2 млн рублей. Данные приведены на рисунке 2.

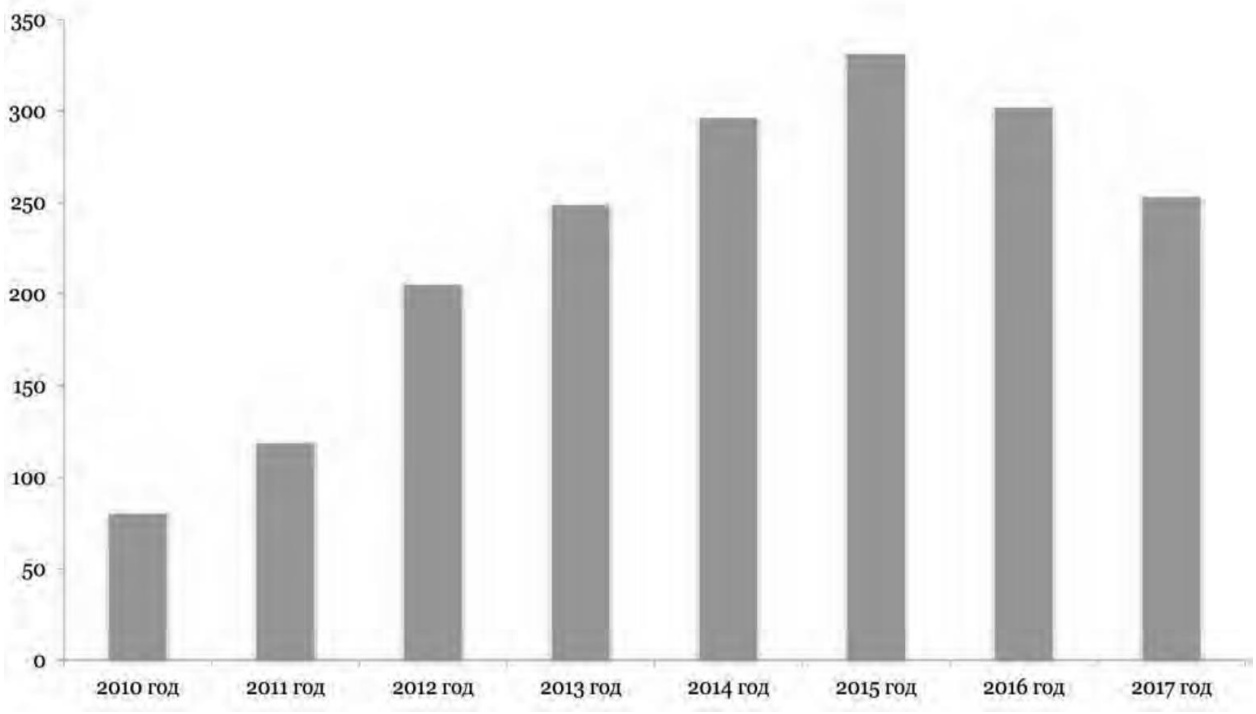

Рисунок 2 – Динамика примененных штрафных санкций с 2009 по 2017 год

В 2017 году было оплачено штрафных санкций на сумму 165,175 млн рублей. В 2017 году продолжилось взаимодействие Департамента с окружными и межрайонными органами прокуратуры, сотрудники Управления государственного экологического контроля Департамента активно привлекались к участию в проведении прокурорских проверок. По результатам выявленных в ходе указанных проверок нарушений органами прокуратуры возбуждались дела об административных правонарушениях. В Департамент для рассмотрения в установленном порядке поступило 287 административных материалов, возбужденных органами прокуратуры.

Общая сумма штрафных санкций, вынесенных по материалам органов прокуратуры, составила 21,234 млн рублей. В отчетном периоде Управлением государственного экологического контроля продолжена работа в части возмещения вреда, причиненного окружающей среде в результате нарушения требований природоохранного законодательства. Инспекторским составом Департамента произведено 413 стоимостных оценок размера вреда, нарушителям природоохранного законодательства направлено 86 требований о возмещении вреда, причиненного компонентам окружающей среды [2; 3; 5].

В соответствии с решением, принятым совместно с природоохранной прокуратурой города Москвы, в целях осуществления прокурорского надзора за следственными органами и органами дознания в части принятия мер в отношении лиц, причинивших вред окружающей среде, Департаментом начиная с 2015 года осуществляется направление стоимостных оценок размера вреда в природоохранную прокуратуру города Москвы. С 2015 по 2017 год Департаментом направлено 506 обращений о принятии мер прокурорского реагирования, общая сумма ущерба, причиненного окружающей среде, составила более 21 млрд рублей. В 2017 году Департаментом продолжена работа по привлечению к административной ответственности лиц, допустивших неуплату штрафа в установленные сроки. Составлено и направлено на рассмотрение мировым судьям 304 протокола по ст. 20.25 КоАП РФ. За отчетный период инспекторами Департамента в службу судебных приставов для принудительного исполнения направлено 455 постановлений на общую сумму 74,603 млн рублей. В 2017 году наиболее применяемыми были следующие статьи КоАП РФ:

- несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления или иными опасными веществами (ст. 8.2);
- невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую среду (ст. 8.41). В практике работы инспекционных подразделений Департамента за текущий год наиболее применяемыми были следующие статьи КоАП города Москвы:
- нарушение Правил создания и содержания зеленых насаждений (ст. 4.17 КоАП города Москвы);
- нарушение порядка ведения Сводного кадастра отходов производства и потребления города Москвы (ст. 4.36 КоАП города Москвы) [2].

В 2017 году продолжена реализация программы «Реформа контрольно-надзорной деятельности», утвержденной президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21.12.2016 года. Программа Российской Федерации включает в себя 8 проектов, которые реализуются 16 контрольно-надзорными органами. Общий срок реализации программы – 2025 год. В городе Москве разработана «Дорожная карта» (план мероприятий) по внедрению целевой модели «Осуществление контрольно-надзорной деятельности». Один из приоритетных проектов – «Повышение качества реализации контрольно-надзорных полномочий на региональном и муниципальном уровнях», в рамках которого в 2017 году Департаментом природопользования в 2017 году приняты порядки и административные регламенты для всех видов регионального контроля (надзора) [2; 3; 5].

В целом 2017 год в сфере осуществления контрольно-надзорной деятельности ознаменовался существенными изменениями, внедряемыми в рамках реформы. Так, в рамках внедрения риск-ориентированного подхода к организации контрольно-надзорной деятельности с декабря 2016 года осуществляется постановка на учет объектов негативного воздействиями (определяется категория объекта по степени негативного воздействия на окружающую среду, отнесение его к уровню надзора –

федеральному или региональному и категория риска по тяжести потенциальных негативных последствий несоблюдения обязательных требований, установленных федеральными законами, законами города Москвы и иными нормативными правовыми актами) [2; 3; 5].

Риск-ориентированный подход представляет собой такой метод организации и осуществления государственного контроля, при котором выбор формы, продолжительности, периодичности проведения контрольно-надзорного мероприятия определяется отнесением производственных объектов природопользователя, к определенной категории опасности и категории риска.

План проверочных мероприятий Департамента природопользования, сформированный в 2017 году на 2018 год составлен с применением принципов риск-ориентированного подхода с учетом категоризации объектов НВОС. В развитие реформы контрольно-надзорной деятельности с 2017 года вступили в силу положения Федерального закона от 03.07.2016 № 277-ФЗ, которым были внесены существенные изменения в Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [1]. В целях информирования подконтрольных субъектов для всех видов регионального контроля (надзора), отнесенных к сфере деятельности Департамента, на официальном сайте в сети «Интернет» размещен перечень и текст нормативных правовых актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом соответствующего вида контроля (надзора).

В 2017 году Департаментом природопользования разработаны и утверждены программы профилактики нарушений обязательных требований, которые размещены на сайте Департамента. В 2017 году вступили в силу положения об организации и проведении мероприятий по контролю без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. По результатам таких мероприятий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям может быть направлено предостережение о недопустимости нарушения обязательных требований.

Порядок оформления и содержание плановых (рейдовых) заданий на проведение плановых (рейдовых) осмотров (обследований) особо охраняемых природных территорий, земельных участков, акваторий водоемов, а также порядка оформления результатов плановых (рейдовых) осмотров (обследований)» утвержден приказом Департамента от 21.06.2017 № 05-09- 168/17. В 2017 году в городе Москве распоряжением Правительства Москвы от 07.09.2017 № 476-РП утверждена методика оценки результативности и эффективности работы органов, осуществляющих контрольно-надзорную деятельность [2].

В заключении можно сделать следующие выводы:

1. Система государственного экологического контроля в г. Москве, выстроенная в соответствии с федеральным и московским законодательством показала свою высокую эффективность и может быть рекомендована для использования на территориях других субъектов Российской Федерации [4].

2. В систему экологического контроля активно включается население г. Москвы, используя современные информационные технологии и обращения на информационные порталы Правительства г. Москвы, в том числе портал «Наш город» [4].

Список использованных источников

1. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» N 293-ФЗ от 26.12.2008, с изменениями от 03.07.2016 N277-ФЗ (https://base.garant.ru/12164252/).

2. Доклад о состоянии окружающей среды в г. Москве в 2017 году (11.07.2018) – 362 с. (www.dpioos.ru/eco/getimage/objectId=449005).

3. Закон г. Москвы от 20.10.2004 N 65 «Об экологическом мониторинге в г. Москве (с изменениями на 20 февраля 2019 года)» (http://docs.cntd.ru/documents/3656107).

4. Назмутдинов Т. «Экологическая обстановка в Москве может меняться в лучшую сторону» – Новострой, (http://www.novostroy-m.ru/intervyu/ ekologicheskaya_obstanovka_v_moskve).

5. Кульбачевский А. «В Москве одна из самых современных в мире систем экомониторнга» (http://tass.ru/intervyu-moscow/2484352).

Е.Г. Карелин
д.и.н., доцент
Гжельский государственный университет,
п. Электроизолятор, Московская обл.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ КОНТРРЕФОРМА В МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ

E.G. Karelin
D.Sc. in History, Associate Professor
Gzhel State University, Elektroizolyator, Moscow Region

MUNICIPAL COUNTERREFORM IN THE MOSCOW REGION

Аннотация. Анализ актуальных проблем преобразования муниципальных районов Московской области в городские округа подтверждает ревизию принципов организации местного самоуправления. Обоснован целенаправленный процесс превращения системы местного самоуправления в органы местной власти полностью подчиненных государству.
Ключевые слова: региональная политика, муниципальная контрреформа.

Abstract. The article represents the analysis of current problems of transformation of Moscow region municipal districts to city districts, which confirms the reassessment of the principles of the local government organization. The process of transformation of a system of local government into municipal authorities completely subordinated to the state is being justified in the article.
Keywords: regional policy, municipal counterreform.

В Российской Федерации в ряде субъектов проводятся преобразования муниципальных районов в городские округа. Городские округа — это городские поселения, которые строятся на основе городского населенного пункта и обладают полномочиями муниципального района. В Московской области преобразование районов в городские округа началось ещё в 2005 году. В рамках проведенной муниципальной реформы Химкинский, Балашихинский и Домодедовский районы преобразованы в городские округа Химки, Балашиха и Домодедово. При этом в бывшем Химкинском районе все города, посёлки городского типа и сельские населённые пункты были включены в городскую черту, а в Балашихинском и Домодедовском районе в городскую черту были включены поселки городского типа, а сельские населенные пункты были подчинены непосредственно администрации городского округа.

Преобразование муниципальных районов в округа в Московской области отличается целенаправленной и последовательной деятельностью по полному уничтожению как муниципальных районов, так и городских и сельских муниципальных образований. С точки зрения руководства Московской области, городской округ позволяет мобилизовать кадровые и административные ресурсы, дает существенную экономию средств за счет оптимизации структуры управления и ликвидации дублирующих функций, а также сокращает сроки выработки и реализации управленческих решений. В новом муниципальном образовании формируется новая организация муниципальных органов, единый бюджет и комплексная программа развития территории. Социально-экономическое развитие должно стимулироваться за счет снижения административных барьеров, повышения инвестиционной

© Е.Г. Карелин, 2019

привлекательности, создания новых рабочих мест и увеличения налогооблагаемой базы.

С 2015 года из 36 районов Московской области 25 преобразованы в городские округа. В 2019 году пройдет преобразование Раменского муниципального района в городской округ.

Преобразование формы организации местного самоуправления в Домодедово и Химках произошли более 10 лет назад. За эти годы был накоплен серьезный опыт и проведен анализ общественно-политических и социально-экономических процессов на территориях муниципальных образований. Опыт преобразования Домодедовского муниципального района в городской округ показал значительные результаты. В Рейтинге устойчивого развития городов РФ (проводило рейтинговое агентство SGM) городской округ Домодедово занял 9 место среди городов с населением менее 250 тыс. чел по всей РФ – 1 место. Сбалансированность численности населения, темпов экономического развития, развитой городской инфраструктуры позволили Домодедово войти в десятку лучших по развитию городов России и стать лучшим в Московской области. Химкинский и Балашихинский городские округа оказались не столь успешными.

Существующее на сегодняшний день двухуровневое муниципальное управление – городские и сельские поселения и район – создает для государственных органов Московской области довольно много препятствий для осуществления полномочий: полномочия района и поселений не пересекаются. Ликвидация этого конфликта полномочий и является одним из главных плюсов при преобразовании района в городской округ. Для государственных органов распределение полномочий поселенческих и территориальных муниципальных органов является проблемой. Преобразование позволяет выстроить понятную органам государственного управления иерархическую форму организации местной власти с четким разделением полномочий и ответственности. В городском округе создается администрация, которая подчиняется назначенному главе округа, таким образом, выстраивается вертикаль власти. Как показывает практика, на преобразованных территориях вдвое повысилась оперативность выработки и реализации управленческих решений. Снижение административных барьеров, сокращение процедур и оптимизация структуры управления в городском округе даёт существенную экономию средств, утверждает единые тарифы ЖКХ, способствует повышению инвестиционной привлекательности, созданию новых рабочих мест и увеличению сбора налогов. Фактически эта реформа решает лишь проблемы администрирования.

Объединение в единый городской округ дает возможность сконцентрировать финансовые средства для решения проблем населения: водоснабжения, капитального ремонта многоквартирных домов, дорог, благоустройства территории и т.д. Консолидированный бюджет позволяет эффективнее решать многие социальные вопросы и вести строительство крупных инфраструктурных объектов. Муниципальная собственность не делится между районом и поселениями, а превращается в единую собственность городского округа. С позиции управления и рационального использования это дает преимущества. Но такая централизация полностью отходит от прежнего курса на децентрализацию и развитие самостоятельности.

Если проанализировать социально-экономический эффект развития Московской области, то не трудно убедиться, что никакой связи с реформированием муниципальной организации нет. Рост ВРП в 2018 году на уровне 2016-2017 гг. [1].

Таблица 1 – Рост валового регионального продукта Московской области

	2014 год	2015 год	2016 год	2017 год
ВРП, млрд. рублей	2743 ($71 млрд)	3 180,93 ($52 млрд)	3 565,26 ($54 млрд)	3 672,22 ($54 млрд)
ВРП на душу населения, тыс. руб	381,9	437,25	483,68	489,63
Доля ВРП в ВВП РФ, %		3,81	4,14	3,99

В результате реформирования появляются дополнительные возможности для участия в федеральных и областных программах софинансирования. Этого сейчас не могут позволить себе раздробленные поселения с маленькими бюджетами. Местные бюджеты опустошили изъятием налогов в бюджеты более высоких уровней. Если в Евросоюзе у муниципалитета остается порядка 50% собираемых на территории налогов, то в России около 18%. Муниципалитеты при такой политике в большинстве своем дотационные. Например, ремонты дорог являются вопросом местного значения. В то же время дорожные налоги уходят в государственный бюджет, чтобы вернуться в весьма урезанном виде или не вернуться вообще.

Контроль за деятельностью муниципальных органов по решению вопросов местного значения вменен законом в обязанности представительного органа, а реальных механизмов реализации нет. Данная реформа упраздняет, прежде всего представительные органы и сокращает аппарат поселенческих администраций. Ограниченный и формальный характер влияния местного населения на муниципальную политику показывает успешное проведение нужных для государственных органов решений через публичные слушания. Видимо, государство убедилось в сложности и трудности обучения населения самостоятельной ответственности в решении местных вопросов.

Сократив число освобожденных депутатов и количество муниципальных служащих, реформа по преобразованию в городской округ создает исполнительные территориальные управления. Компенсацией выступает сеть многофункциональных центров, где часть функций переводится в форму услуг и тем самым преобразуется деятельность чиновника. Московская область целиком покрыта сетью МФЦ: на 100% по городским округам и на 99 % по муниципальным районам.

Процедура ликвидации муниципального района действующим федеральным законодательством не предусмотрена, у субъектов РФ отсутствуют полномочия по ее созданию и регулированию. Изменить статус поселения можно только голосованием населения. Преобразование муниципального района в городской округ не обозначено среди форм преобразований муниципальных образований, предусмотренных статьей 13 Федерального закона № 131-ФЗ.

Необходимо сказать, что включение муниципального района в городской округ в качестве части его территории, объединение городского округа и муниципального района в новый городской округ не предусмотрено. Законность проходящих в Московской области изменений организации местного самоуправления подтверждена судебной практикой, в частности, апелляционным определением Верховного Суда РФ, решением Московского областного суда и другими.

Анализ законодательства Московской области показывает, что требования к территориальной организации местного самоуправления, понятие, виды и порядок преобразований муниципальных образований регулируется федеральным законом, в котором закреплены требования, при выполнении которых городское поселение может быть наделено статусом городского округа [2, ч.2 ст. 11]. Так же определен

закрытый перечень видов преобразований, изменения в который могут вноситься только путем внесения изменения в федеральный закон [2, ст. 13]. В этом перечне отсутствует процедура, позволяющая преобразовать муниципальный район в городской округ, т.к. этим статусом могут быть наделены городские поселения, при наличии у них сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Кроме того, федеральный закон прямо требует, чтобы в муниципальном районе, из которого выделяется городское поселение, преобразуемое в городской округ, была в наличии сложившаяся социальная, транспортная и иная инфраструктура, необходимая для самостоятельного решения органами местного самоуправления муниципального района вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий.

Рассмотрим этот процесс на примере формирования городского округа Раменский в границах Раменского муниципального района. 12 ноября 2018 года глава Раменского района Андрей Кулаков выступил с инициативой об объединении территорий городских и сельский поселений района в городской округ Раменский. 14 ноября Совет депутатов Раменского района поддержал инициативу главы. В настоящее время проводятся Советы депутатов и публичные слушания во всех городских и сельских поселениях. Далее решение Совета депутатов Раменского района будет направлено в Московскую областную Думу для принятия Закона Московской области о создании городского округа Раменский. Известен срок — март-апрель 2019 г. После этого будут назначены выборы в Совет депутатов городского округа Раменский в сентябре 2019 г. Полное упразднение муниципального района планируется к 1-го января 2020 года. Для управления городским округом в структуре будут созданы администрация и Совет депутатов городского округа Раменский. Совет депутатов будет формироваться двумя путями: одна часть депутатов будет избираться по партийным спискам, а другая – по одномандатным избирательным округам, сформированным на территории городского округа Раменский. Предположительно Совет депутатов будет состоять из 30-ти человек. Действующий глава прекращает свои полномочия после выборов в Совет депутатов в сентябре 2019 года. Глава городского округа будет избираться на основании конкурса и Решения Совета депутатов округа. После выборов будут сформированы все органы власти городского округа, в том числе на местах. Вместо администраций сельских и городских поселений будут созданы муниципальные казенные учреждения (МКУ), т.е. территориальные управления.

В состав Раменского района входит более 200 населенных пунктов, в связи с этим в процессе преобразования нам необходимо будет сохранить приближенность власти к населению, путем создания Муниципальных казенных учреждений, которым будут переданы в управление территории поселений. Сокращение численности муниципальных служащих произойдет за счет ликвидации администраций поселений.

В настоящее время консолидированный бюджет Раменского района и бюджетов 21-го поселения, в том числе и города Раменское составляет 11 миллиардов рублей. Поселения района очень неоднородные: наряду с богатыми большинство с очень скромными финансовыми возможностями. Полномочия муниципальных органов с/п Сафоновское или Гжельское, такие как развивать инфраструктуру, заниматься благоустройством, делать уличное освещение, ремонтировать дороги, в настоящих условиях не выполнимы. Переход к единому бюджету позволит перераспределить ресурсы и дать толчок по развитию этих территорий. В этом заключается основная идея перехода к городским округам.

Подводя итог можно сказать, что вся реформа приведет к тому, что в регионах начнут укрупнять районы и упразднять поселения. Переход к единообразию в системе управления, единообразию в бюджетных отношениях, в муниципальных программах на всей территории округа приводит к построению единой системы местной власти. Выстраивая одноуровневую систему МСУ по всей стране, можно ввести назначение муниципальных глав, отменив прямые выборы. Тем самым местное самоуправление становится частью государственной власти. В кратком промежутке времени региональная власть от этого выигрывает, но это не устраняет фундаментальную потребность в организации местного самоуправления.

Список использованных источников

1. Официальная статистика [Электронный ресурс] // Федеральная служба государственной статистики РФ. – Режим доступа: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/accounts.

2. Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Б.В. Карцев
к.э.н., доцент
Владимирский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Владимир

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ: ТЕОРИЯ, ПРАКТИКА, ПРОБЛЕМЫ

B.V. Kartsev
Ph.D. in Economics, Associate Professor
Vladimir branch of The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Vladimir

STRATEGIC MANAGEMENT OF MUNICIPALITIES VLADIMIR REGION: THEORY, PRACTICE, PROBLEMS

Аннотация. В настоящее время во Владимирской области продолжается переосмысление полученных результатов ранее разработанных стратегий муниципальных образований, их сопоставление с требованиями нового закона о стратегическом планировании. Сейчас они уже самостоятельно инициируют продолжение работ по стратегическому планированию. В этой связи требуется дополнительная методологическая проработка многих аспектов стратегического планирования.
Ключевые слова: цели стратегического управления, механизмы реализации стратегии, программы проекты, методология стратегического планирования.

Abstract. Currently, in the Vladimir region continues to rethink the results of the previously developed strategies of municipalities, their comparison with the requirements of the new law on strategic planning. Now they are independently initiating the continuation of strategic planning. In this regard, many aspects of strategic planning require further methodological elaboration.
Keywords: strategic management goals, mechanisms of strategy implementation, programs, projects, methodology of strategic planning.

Начало работ по стратегическому планированию муниципальных образований во Владимирской области было положено в конце 1999 года прошлого столетия. Это была первая волна обращений муниципальных образований к стратегическому планированию. В тот период был объявлен всероссийский конкурс на лучшее предложение по разработке стратегии муниципального образования. Шло состязание друг с другом за право войти в проект. Всего за 2000 -2002 г. было два потока всероссийского конкурса по разработке муниципальных стратегий в Российской Федерации.

Областные города – Суздаль, Гусь-Хрустальный, Покров стали победителями этого конкурса и вошли в число других муниципальных образований РФ (всего 35) по учебной, консалтинговой и финансовой поддержке в разработке своих стратегий, которые успешно были разработаны в 2001 году и представлены к реализации.

Учитывая положительный опыт муниципальных образований, участвовавших в программе «Малые города» в 2003-2004 гг. работа (вторая волна) была продолжена для всех муниципальных образований Владимирской области в рамках Постановления Губернатора. Все 36 муниципальных образований Владимирской

© Б.В. Карцев, 2019

области разного уровня разработали свои стратегии, защитили их конкурсной комиссии в присутствии Губернатора и приступили к их реализации.

Анализ разработанных стратегий «первой и второй волны» выявил актуальные проблемы и показал причинно-следственные связи влияния:

Основные проблемы по разработке и реализации стратегий	Факторы влияния
Структура документов значительно отличается в разных муниципальных образованиях. Авторы вкладывают разный смысл в понятийный аппарат стратегического планирования.	Слабая социально-психологическая и профессиональная подготовленность органов местного самоуправления к решению конкретных задач стратегического планирования муниципальных образований.
Документы, характеризующие стратегическое развитие муниципальных образований, имеют неоднозначное восприятие, не ориентированы к меняющимся условиям внешней среды;	Глубокий производственный и финансовый кризис структурообразующих предприятий в большинстве муниципальных образований.
Комплексный анализ внутренних стартовых условий и исходных предпосылок слабо увязан с предложениями по стратегическому развитию. Большая часть документов рассчитана на короткий срок, что нужно говорить о тактике, нежели о стратегии развития муниципального образования;	Не завершен процесс формирования муниципальной собственности, в том числе на землю как основной ресурс муниципального развития, наращивание муниципального имущества практически заблокировано на законодательном уровне.
Стратегический выбор муниципального образования носит обычно волюнтаристский характер, не ориентирован на достижение стратегических целей социального развития, не является результатом сравнения различных альтернативных вариантов на основе системно разработанных критериев, условий и ограничений.	Противоречия, связанные с недавним отрицанием государственного планового регулирования и рыночной экономики.
Видение стратегического развития не имеет сбалансированной системы количественно определённых целей.	Территории муниципальных образований происходят в границах сложившихся административно-территориальных единиц, созданных в свое время без учёта экономических возможностей их самостоятельного существования.
Отсутствуют предложения и анализ возможных сценариев, их выбор практически не обосновывается.	Не решены практические вопросы стратегического планирования, по этапу прогнозно-аналитических работ. Рыночное реформирование экономики и создание конкурентной среды ещё не завершено

Стратегическое развитие субъектов РФ не увязаны с документами, разрабатываемыми на муниципальном уровне, не содержат развёрнутого изложения намеченных к реализации региональных и муниципальных программ и проектов.	Отсутствует чёткая система взаимоотношений и разделения полномочий между субъектами РФ и муниципальными образованиями, входящими в их состав.
Отсутствует отлаженный механизм реализации намеченных стратегий развития.	Деловая этика в сфере бизнеса, понятие «социальной ответственности» затрудняет взаимопонимание органов местного самоуправления и сферы бизнеса, в определении и реализации задач развития муниципального образования.

Отмеченные проблемы затрудняли и сейчас затрудняют внедрение стратегического планирования. Вместе с тем в российской практике и во Владимирской области, с определёнными промежутками времени, всё чаще и чаще вновь делаются попытки использовать технологии стратегического планирования в муниципальном управлении, муниципальные образования снова возвращаются к старым наработкам в этой области.

Во временном промежутке с 2010 года по настоящее время, во Владимирской области шло и продолжается **переосмысление («третья волна»)** полученных результатов, их сопоставление с требованиями нового закона о стратегическом планировании. Сейчас уже муниципальные образования самостоятельно инициируют продолжение работ по стратегическому планированию.

На этот уровень вышли: город Владимир, город Гусь-Хрустальный, город Камешково, Суздальский район, Гороховецкий район, Камешковский район, Вязниковский район, Юрьев-Польский район, Кольчугинский район, Киржачский район, Судогодский район. Есть заявки и на поселенческий уровень.

Почему это происходит, почему муниципальные образования видят необходимость в этой работе, кроме того, что существует обязанность по федеральный закону о стратегическом планировании в Российской Федерации разрабатывать свои стратегии [1]?

Во-первых, значительно усилилась роль самих жителей муниципальных образований, инициативное бюджетирование, территориальное общественное самоуправление, институт старост становится эффективной формой участи населения в управлении территорией.

Во-вторых, социальная направленность местного бюджета требует открытости и ясности для жителей, предприятий и инвесторов. Стратегия обеспечивает в полной мере этот запрос.

В-третьих, стратегия как инструмент в конкурентной борьбе за ресурсы муниципальные образования создаёт преимущество перед теми, у кого её нет.

В настоящее время требуется дополнительная методологическая проработка многих аспектов стратегического планирования:

– решение проблемы определения системы показателей по комплексной оценки уровня жизни населения;

– более конкретная практическая адаптация известных методов прогнозирования (дельфи-метод, сценарное планирование) в мероприятия стратегического управления [2];

– обучение и переквалификация работников муниципальных образований и депутатов местных советов по разработке и механизмам её реализации – проектам, программам;

– формирование новой системы взаимодействий муниципальных образований с областными структурами;

– повышение квалификации преподавателей и учёных, занимающихся стратегическим планированием.

Таким образом, мы открываем новую страницу в деле совершенствования стратегического управления муниципальными образованиями.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. N 172 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 30.06.2014, N 26 (часть I), ст. 3378.

2. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Кретинин В.А., Яковец Ю.В. Организация стратегического планирования и программирования на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. Учебник «Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование». – М. : ЗАО «Издательство «Экономика», 3-е изд. Доп., 2009. – 395 с.

В.И. Катаева
к.с.н., доцент
Российский государственный социальный университет, Москва

ПРОЕКТНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ НА ПРИМЕРЕ МО «МИРНИНСКИЙ РАЙОН» РЕСПУБЛИКИ САХА (ЯКУТИЯ)

V.I. Kataeva
Ph.D.in Sociology, Associate Professor
Russian State Social University, Moscow

PROJECT ACTIVITIES IN MUNICIPALITIES: PROBLEMS AND DEVELOPMENT PROSPECTS ON THE EXAMPLE OF MO «MIRNINSKY DISTRICT» OF THE SAKHA REPUBLIC (YAKUTIA)

Аннотация. Активизация проектной деятельности в органах исполнительной власти обусловлена быстрыми изменениями во внешней среде, на которые необходимо реагировать быстро и адекватно ситуации. Для муниципальных органов власти овладение знаниями, умениями и навыками проектной деятельности – это условие их эффективной работы в условиях ограниченных ресурсов.
Ключевые слова: проектная деятельность, муниципальное образование, проект.

Abstract. The revitalization of project activities in the executive branch is due to rapid changes in the external environment, to which it is necessary to respond quickly and adequately. For municipal authorities, mastering the knowledge, skills and abilities of project activities is a condition for their effective work with limited resources.
Keywords: project activity, municipality, project.

Проектная деятельность, как метод эффективного муниципального управления, стала сегодня обязательной ввиду принятия ряда нормативных правовых актов в современной России. К ним относятся, прежде всего, Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. N 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», Указ Президента РФ от 19.07.2018 №444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте РФ», Постановление Правительства РФ №1288 от 31 октября 2018 г. «Об организации проектной деятельности в Правительстве России», Распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти», Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти и др. [1; 2].

В свою очередь в основе Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти были использованы национальные государственные стандарты: ГОСТ Р 54869–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом», ГОСТ Р 54870–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов» и ГОСТ Р 54871–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой». Они вступили в действие с 01 сентября 2012 г. на территории Российской Федерации.

© В.И. Катаева, 2019

Активизация проектной деятельности в органах исполнительной власти обусловлена быстрыми изменениями во внешней среде, на которые необходимо реагировать быстро и адекватно ситуации. Для муниципальных органов власти овладение знаниями, умениями и навыками проектной деятельности – это условие их эффективной работы в условиях ограниченных ресурсов. Хотя опыт подобной деятельности не является абсолютно новым для муниципальных образований. Многие муниципальные органы власти знакомы с проектной деятельностью в части поддержки социально значимых проектов на своих территориях. У некоторых есть небольшой опыт участия в проектах муниципально-частного партнерства. «Социальное проектирование в муниципальном образовании – это технология разработки социального проекта и одновременного формирования сложной социальной среды его реализации (связанные с ним социальные группы и институты, заказчик, исполнитель, потребитель, все участники реализации социального проекта, органы публичной власти –представительной и исполнительной)» [12, С. 6].

Такие свойства проекта как системы, а именно целостность, структурность, взаимозависимость структуры и среды, иерархичность, стремление к состоянию равновесия и устойчивости и пр. востребованы в проектной деятельности муниципальных органов власти. Помимо этого, проекты в силу их базовых характеристик, таких, как прозрачность, ограниченность во времени и иных ресурсах, инновационность в решении выявленных проблем, позволяют органам муниципальной власти максимально точно диагностировать проблемы и, расставляя приоритеты с помощью максимального вовлечения заинтересованных сторон, разрабатывать управленческие решения в форме проектов.

На примере Администрации муниципального образования Мирнинский район Республики Саха (Якутия) можно представить действующую систему организации проектной деятельности. В нее входит блок нормативных правовых актов, регулирующих проектную деятельность в территории:

а) Указ главы Республики Саха (Якутия) от «02» декабря 2016 года № 1546 «О проектном управлении в республике Саха (Якутия)»;

б) Постановление Администрации муниципального образования Мирнинский район от «06» июля 2017 г. № 0905 «О внедрении проектного управления в МО «Мирнинский район» Республики Саха (Якутия)»;

в) Постановление № 759 от 01.06.2018 Об утверждении регламента об управлении проектом в МО «Мирнинский район», к данному Постановлению прилагаются:

– Методические указания по процессу управления рисками в проектах МО «Мирнинский район» Республики Саха (Якутия)»;

– Методические указания по процессу планирования проектов в МО «Мирнинский район» Республики Саха (Якутия)»;

– Методические указания по процессу реализации контроля проектов в МО «Мирнинский район» Республики Саха (Якутия)»;

г) Распоряжение Администрации муниципального образования Мирнинский район от «21» июля 2017 г. № 0492 «Об утверждении Плана мероприятий («дорожной карты») по внедрению системы управления проектной деятельностью в МО «Мирнинский район» Республики Саха (Якутия)» и др. [3].

Мирнинский район стал одним из четырех пилотных районов по внедрению с 2017 года проектной деятельности. За это время организовано обучение 27 муниципальных служащих [4].

Организационная структура проектной деятельности включает Муниципальный проектный комитет как постоянно действующий коллегиальный совещательный орган, образованный в целях реализации социально-экономического развития

территории в формате проектной деятельности. Основными задачами Проектного комитета являются:

– обеспечение согласованных действий Администрации МО «Мирнинский район», муниципальных учреждений и предприятий МО «Мирнинский район», взаимодействие с государственными органами исполнительной власти Республики Саха (Якутия), муниципальными образованиями поселений Мирнинского района, а также с заинтересованными организациями, предприятиями, и общественными объединениями.

– выработка решений по вопросам реализации задач социально-экономического развития МО «Мирнинский район» в формате проектной деятельности.

Организационно-техническое обеспечение работы проектного комитета осуществляет муниципальный проектный офис МО «Мирнинский район РС (Я) [5].

Проектный офис осуществляет свою деятельность во взаимосвязи с Центральным проектным офисом Республики Саха (Якутия), исполнительными органами государственной власти Республики Саха (Якутия), отделами, управлениями Администрации МО «Мирнинский район», муниципальными учреждениями и муниципальными предприятиями, организациями всех форм собственности, средствами массовой информации. Так же Администрация МО «Мирнинский район» проводит общественные обсуждения планируемых к реализации проектов, в ходе которых население может прокомментировать рабочие материалы проектов, высказать свое мнение о возможных путях развития, поделиться фактами, которые помогут экспертам в работе [6].

Проектный комитет укомплектован полностью и включает не только штатных сотрудников Администрации МО, но и представителей подведомственных казенных учреждений. Кроме того, разработка и утверждения Положения о мотивации участников проектной деятельности дополнительно стимулирует к участию в проектной деятельности МО Мирнинского района [7].

В администрации района отмечают, что главным итогом работы проектного комитета в 2018 году стала успешная реализация трех проектов: «Бесплатное молоко первоклассникам», «Центр социального предпринимательства» [8], «Детский технопарк», республиканский проект [10].

Проект по открытию Центра социального предпринимательства нацелен на обеспечение социально-ориентированных субъектов малого и среднего бизнеса свободными площадями по специальной доступной цене. Открытие состоялось 15 марта 2018 года, а в октябре проект был признан лучшей муниципальной практикой поддержки предпринимательства и улучшения инвестиционного климата в открытом региональном этапе конкурса «Бизнес-успех», проходившем в г. Хабаровске.

Проект по созданию детского технопарка тоже успешно состоялся. Его открытие прошло в октябре 2018 года, и за прошедшее время проведено несколько районных соревнований технической направленности, а доля детей, охваченных научными программами, составила более 20%. Технопарк оснащен высокотехнологичным оборудованием и реализует шесть инновационных программ дополнительного образования. В январе 2019 года команда мирнинских школьников на базе технопарка победила по нескольким направлениям в VI республиканском робототехническом фестивале «Робофест-Якутск».

Проблема с недостатком финансирования по-прежнему остается ключевой проблемой муниципальных образований. На заседании муниципального проектного комитета (МПК) было решено временно отказаться от реализации проекта «Цех школьного питания» в виду отсутствия требуемых мощностей и значительного объема затрат.

Несмотря на это, в регионе финансовое обеспечение проектной деятельности осуществляется частично или полностью за счет средств местного бюджета, бюджетов иных уровней, внебюджетных фондов, общественных, научных и иных организаций после утверждения сводного плана проекта и в соответствии с ним. Между тем, в рамках реализации проектной деятельности активно привлекаются средства как районного, так и республиканского бюджет [11].

Получателями финансовой поддержки от района могут быть юридические лица (за исключением государственных, муниципальных учреждений), индивидуальные предприниматели, физические лица, некоммерческие организации, прошедшие конкурсный отбор.

Для дальнейшего развития проектного деятельности необходимо создать эффективную систему поощрения муниципальных служащих для участия в реализации проектов, программ проектов и портфелей проектов. Она должна включать нематериальную поддержку (награждением лучших сотрудников; показавших успехи в проектной деятельности) и премирование проектных специалистов посредством внедрения системы рангов проектного специалиста.

Список использованных источников

1. https://pm.center/library/normativno-pravovye-akty-po-proektnoy-deyatelnosti-v-organakh-vlasti/ (дата обращения:14.04.19).

2. http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/201404181 (дата обращения: 14.04.19).

3. http://www.xn----7sbab7amcgekn3b5j.xn--p1ai/administratsiya-mo/sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie-rayona/proektnye-upravleniya-.php (дата обращения:14.04.19).

4. http://www.xn----7sbab7amcgekn3b5j.xn--p1ai/novosti/12087/?sphrase_id=18027 (дата обращения: 14.04.19).

5. https://projects.sakha.gov.ru/mirninskiy/municipal-project-committee-mirninskiy/position-of-the-municipal-project-committee-mirninskiy (дата обращения: 14.04.19).

6. http://www.xn----7sbab7amcgekn3b5j.xn--p1ai/novosti/9749/?sphrase_id=18027 (дата обращения: 14.04.19).

7. http://www.xn----7sbab7amcgekn3b5j.xn--p1ai/administratsiya-mo/sotsialno-ekonomicheskoe-razvitie-rayona/proektnye-upravleniya-.php (дата обращения:14.04.19).

8. http://mptl.ru/engine/download.php?id=793, http://mptl.ru/engine/download.php?id=794 (дата обращения: 14.04.19).

9. http://docs.cntd.ru/document/550233874 (дата обращения: 14.04.19)

10. http://xn----8sba9albo3d.xn--p1ai/wp-content/uploads/2016/11/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82-%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D1%8B-%D0%A1%D0%AD%D0%A0_2017-2021.pdf (дата обращения: 14.04.19).

11. Катаева В.И., Социальное проектирование в муниципальных образованиях, М., 2009. – 104 с.

С.В. Кирнарская
к.б.н., к.п.н., доцент
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва
А.Ю. Анфимова
к.э.н., доцент
В.И. Голованов
д.э.н., профессор, академик РМА, МАИ, РАЕН
Московский международный университет, Москва

ОБУЧЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ЭКОЛОГО-СОЦИАЛЬНЫХ АСПЕКТОВ

S.V. Kirnarskaya
Ph.D. in Biology and Pedagogics, Associate Professor
The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow
A.Yu. Anfimova
Ph.D. in Economics, Associate Professor
V.I. Golovanov
D.Sc. in Economics, Professor, Academician of RMA, IAI, RANS
Moscow International University, Moscow

ENVIRONMENTAL AND SOCIAL ASPECTS IN MANAGEMENT EDUCATION

Аннотация. Целью исследования является выявление новых направлений образования управленческих кадров в государственной службе, вызванных новым качеством жизни. Задача исследования – совершенствование образовательного процесса подготовки руководителей государственной и муниципальной службы. По мнению авторов, как минимум три дисциплины - биоэтика, саморазвитие личности и социальная экология – обязательно необходимы для образования управленцев разных областей деятельности. Предложенные авторами направления обучения могут найти практическое применение в подготовке современных управленческих кадров.

Ключевые слова: инновационная экономика, человеческий капитал, интеллектуальный капитал, социальная ответственность, экологическая ответственность, образование управленцев.

Abstract. The aim of the study is to identify new areas of education of management personnel in the public service, caused by the new quality of life. The aim of the research is to improve the educational process of training of heads of state and municipal service. According to the authors, at least three disciplines - bioethics, self-development and social ecology – are necessary for the education of managers in different fields. The directions of training offered by the authors can find practical application in the training of modern management personnel.

Keywords: innovative economy, human capital, intellectual capital, social responsibility, environmental responsibility, education of managers.

Развитие человеческого капитала в эпоху инноваций требует значительного обновления части современных курсов и дисциплин подготовки и переподготовки

© С.В. Кирнарская, А.Ю. Анфимова, В.И. Голованов, 2019

управленцев. Происходит стремительное изменение мировых отношений под воздействием высоких технологий, поэтому инновационная экономика требует высоко квалифицированных специалистов, в том числе, и в области управления процессами, технологиями, интеллектуальными ресурсами. В этой связи качественная подготовка государственных и муниципальных служащих является стратегической целью образовательного процесса [2].

При этом техническая или технологическая подготовка кадров не способна в полной мере обеспечить полномасштабное видение всех результатов деятельности [3]. Научно-технические достижения и технологические инновации, проникающие в нашу жизнь, становятся практически доминантами культуры. И это, что вероятно, превращает нас в подобие «социотехнологических животных».

Профессор Бруно Латур определяет «социотехнологическое животное» [4] как гибрид биологических процессов, технологических компонентов, индивидуальных и социальных характеристик, с идентичностью, вытекающей из его сетевой локализации. Человек в этой схеме теряет уникальность и возникает вопрос о возможных последствиях применения высоких технологий для самого человека и его умения управлять этими процессами адекватно. Инструментом для этой адекватности должны стать новые аспекты в образовании управленцев для любой сферы деятельности [1].

Как считают авторы, это как минимум три дисциплины – **биоэтика**, **саморазвитие личности** и **социальная экология**, которые обязательно необходимо изучать для получения и совершенствования уровня образования для управленцев разных областей деятельности.

Наука **биоэтика** представляет собой область междисциплинарных исследований, которые обсуждают и разрешают морально-этические проблемы, порожденные новейшими достижениями биомедицинской науки и практикой их применения. Помимо этого, биоэтика выступает и как формирующийся специфический социальный институт, призванный регулировать конфликты и напряжения, возникающие во взаимоотношениях между сферой выработки и применения новых биомедицинских знаний и технологий, с одной стороны, и индивидом и обществом – с другой. Автор термина «биоэтика» (1970) американский медик Ван Ренсселер Поттер ратовал за единение биологических наук с этикой во имя решения в длительной перспективе задачи выживания человека как биологического вида при обеспечении достойного качества его жизни [5].

Наше общество проживает вместе с киборгами, влияние которых растет с каждым днем, и наши собственные тела и его отдельные части являются одновременно продуктом и полем для технологической интервенции. В своем знаменитом «Манифесте киборгов» Харавэй определяет «кибернетический организм» как физический и семиотический гибрид биологических и технологических компонентов. Фигура киборга, считает Харавэй [6], знаменательна для той культурной ситуации, которая сложилась во второй половине 20 века (и усиленными темпами нарастает в 21 веке) в связи со взрывным развитием информационных и биологических наук и технологий. Киборг – это «сегодняшняя материализация сложнейших социально-технологических отношений» [7], которая вынуждает нас полностью пересмотреть традиционные концепции человека и технологии, организма и механизма, наши фундаментальные представления о том, что мы есть и как нам управлять обществом, все более погружающимся в подобные достижения.

Знания в области биоэтики дают возможность специалистам в сфере управления прогнозировать особенности применения инноваций в разных областях и формировать алгоритм минимизации отрицательных последствий для социума. И ни коем случае Homo cyborg не должен стать заменой homo sapiens.

Очень часто современной «средой обитания» для участников образовательного процесса является «виртуальная реальность» (примета текущего века). Виртуальная реальность состоит из образов, смыслов, имиджей, знаков и норм, эмоций и иных подобных превращенных виртуальных конструкций. В связи с этим называют субъективное развитие рефлексивным или виртуальным, выделяя особое измерение человека – виртуальную сущность человека [8].

Комплекс основополагающих признаков, характеризующих человека, его субъективность, включает, с точки зрения Г. Корсунцева, как минимум следующие качественные признаки:

– тип рефлексии, определяющий эволюционно «технологию» переработки субъектом ближнего бытия (той части бытия, на которую реагирует субъект) в конкретную реальность. В рефлексии субъекта объединяются три начала – рациональное, эмоциональное, выделяющее значимые моменты ситуации и ориентирующее субъекта на действия, и активное начало, направленное на реализацию предыдущих «этапов», хотя внешне такой ход событий может казаться происходящим одновременно;

– состав и качественные характеристики потребностей в ресурсах и направления их эволюционирования;

– состав и характеристика средств и полнота (умение) их использования для целей выживания и нейтрализации угроз;

– характеристики сред обитания (или жизненных ниш), в которых существуют и развиваются субъекты и «добывают» ресурсы или из которых исходят угрозы.

Умелое управление особенностями этих ресурсов дает возможность для разработки долгосрочной стратегия использования человеческого ресурса на разных уровнях сложности профессиональной деятельности. Вышеперечисленные признаки, характеризующие современного человека, диктуют основные направления и темы для подготовки современных управленческих кадров с позиций психологии управления и саморазвития личности. Эти дисциплины обеспечат будущим управленцам возможность направлять индивидуальные достижения отдельных личностей на успех команды и социума в целом. Такая «пластичность» организованного и управляемого человеческого капитала оказывает серьезное влияние на природу развивающейся экономической системы. Не лишне будет вспомнить о том, что каждая гуманитарная дисциплина оперирует понятием человека, включающем существенные допущения о его поведении в той области, на которой сосредоточивает внимание эта дисциплина. Р. Даррендорф, например, описывает «экономического человека» как потребителя, тщательно взвешивающего полезность и стоимость своей покупки. Другая модель – «психологический человек». Для Даррендорфа это человек, который «даже если всегда делает добро», все же всегда может хотеть делать и зло, это человек, мотивы поведения которого скрыты. «Социологический человек» – «носитель социально предопределенной роли». Эти модели не являются описаниями действительных социальных типов. Люди, с которыми мы встречаемся, - не «экономические люди», потому что у них, кроме заботы о том, что купить и продать, есть еще и политические устремления, религиозные воззрения и физиологические потребности. При этом другие аспекты человеческой жизни окрашивают и изменяют его экономическую деятельность.

Развитие генетической инженерии, совершенствование средств, ведущих к искусственному производству потомства, изобретение препаратов, изменяющих личность, трансплантация органов, в особенности искусственных (основные темы, изучаемые биоэтикой), все это, разумеется, разрушает традиционных представления о биологической природе человека. Подвергается опасности не только биология человека. Остроту приобретают психологические проблемы. Индивид утрачивает представление о подлинности своего внутреннего мира, о специфически

человеческом. Разрушение известных традиционных социальных структур, привычных форм общественной жизни, стремительное изменение окружающей действительности вызывает шок и непонимание.

Психология управления в совокупности с элементами курса саморазвития личности могут реально дать знания управленцам в любой сфере и поспособствовать возможностям выбора правильного алгоритма управления в стремительно меняющихся условиях информационного общества потребления.

В XXI веке наиболее глобальной является экологическая катастрофа, угрожающая всему человечеству. Этому посвящено много работ, посвящены многочисленные исследования-предупреждения [9]. И тем, не менее, до воплощения идеи экологизации всех сфер человеческой деятельности, еще очень далеко. Социальная экология (по Н. Реймерсу) – научная дисциплина, рассматривающая взаимоотношения в системе «общество-природа», изучающая взаимодействие и взаимосвязи человеческого общества с природной средой. Изучая сегодня этот предмет, будущие и нынешние управленцы (если речь идет о переподготовке специалистов), получают представление о составе и особенностях интересов социальных слоёв и групп, эксплуатирующих природные ресурсы. Это приводит к правильному учету и использованию в практике природоохранных мероприятий особенностей и интересов этих социальных страт. Эти знания помогут управленцам правильно реагировать на вызовы, исходящие от восприятия разными социальными слоями экологических проблем, что, в свою очередь, помогает принимать соответствующие меры по регулированию природопользования.

Образовательный кластер для управленческой элиты должен не просто отражать реалии времени, но и работать на опережение. Опережая время, создавать, в некотором смысле, возможность «управления будущим». Возрастает потребность общества в специалистах нового типа в области экологического менеджмента и маркетинга, экономики природопользования, экономической экологии, инженерной экологии.

При формировании нового способа мышления образовательная деятельность играет главную роль. Социально-экологическое образование для сообщества управленцев разного уровня предопределяет образование для устойчивого развития, поэтапно интегрируя индивидуальное сознание в общественное. Исходя из концепции устойчивого развития, можно констатировать, что идеалом образовательных систем становится формирование человеческого капитала как социальных групп, состоящих из внутренне свободных личностей, строящих свои отношения с окружающим миром, в том числе, и природной средой, на основе понимания ее целостности и системности [10].

Список использованных источников

1. Анфимова А. Ю., Кирнарская С.В. Основные направления подготовки управленческих кадров для развития «зеленой» экономики в России // Муниципальная Академия. 2018. № 2. С. 120-123.

2. Зотов В.Б. Стратегические цели подготовки государственных и муниципальных служащих. // Муниципальная Академия. 2018. № 4. С. 30-37.

3. Зотов В.Б. Проблемы подготовки кадров государственного и муниципального управления. / Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 12-18.

4. Latour B. Pandora’s hope: Essays on the reality of science studies. – Cambridge, 1999. – X, p. 214 (https://iphlib.ru/greenstone3/library/collection/newphilenc/document/HASH0155bee47c519a306089cb55).

5. Haraway D. A ciborg manifesto: Sciences, technology a. socialist feminism in the 1980s // Socialist rev. – Oslo, 1985. – P. 65-107.

6. Markussen R., Olesen F., Lykke N. Cyborgs, coyotes and dogs: A kinship of feminist figurations: Interview med Donna Haraway // Kvinder, kon & forskning. – Kobenhavn, 2000. – N 2. – P. 7.

7. Корсунцев И.Г. Прикладная философия. М., 2001. С.73-117.

8. Кирнарская С.В. Экологические основы подготовки управленческих кадров в рамках реализации новой стратегии экологической безопасности. М. Природообустройство, 2017.Т.5, С.103-107.

9. Голованов В.И., Латыпов Н.А., Поповский Ю.Н. Принципы формирования умных городов в России. Экономические аспекты технологического развития современной промышленности 10/2017 / Материалы Международной научно-практической конференции. Москва, №10, 2017. С.100-104.

10. Кирнарская С.В. Приоритеты современного образования и устойчивое развитие / Устойчивое развитие в условиях глобализации: реализация стратегии ЮНЕСКО на вторую половину декады ООН по образованию для устойчивого развития (2010-2015): Труды Международной конференции с участием кафедр ЮНЕСКО, часть 2. – М.: РАГС. 2010, С.105.

Ю.Л. Корабельникова
к.ю.н. заместитель начальника кафедры
государственно-правовых дисциплин
Академии управления МВД России, Москва

РЕФОРМИРОВАНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Y.L. Korabelnikova
Ph.D. in Law, Deputy head of the Department of State and Legal disciplines
of the Academy of Management
of the Ministry of Internal Affairs of Russia, Moscow

REFORMING THE TERRITORIAL ORGANIZATION OF MUNICIPAL FORMATIONS IN THE MOSCOW REGION: PROBLEMS AND PROSPECTS

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы реорганизации муниципальных образований Московской области в городские округа и муниципальные районы, проводится анализ возникающих проблем, возникающих при реформировании территориальной организации муниципальных образований на территории данного региона.
Ключевые слова: городской округ, муниципальный район, местное самоуправление, Московская область.

Abstract. The article discusses the reorganization of municipalities of the Moscow region into urban districts and municipal districts, analyzes the emerging problems arising from the reform of the territorial organization of municipal formations in the territory of this region.
Keywords: urban district, municipal district, local government, Moscow region.

Правовое регулирование основных принципов осуществления местного самоуправления находится в совместном ведении России и субъектов Российской Федерации. На основании положений федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] органы государственной власти субъектов принимают соответствующие нормативные акты, регулирующие вопросы территориальной организации муниципальных образований [8].

Московская область является одним из крупнейших субъектов Российской Федерации, где, как и на всей территории России, гарантируется и осуществляется местное самоуправление. В 2014 году на территории данного региона сложилось крайне сложное и дробленое административно-территориальное деление: 36 муниципальных районов, 36 городских округов, 111 городских и 177 сельских поселений, всего 360 муниципальных образований [9]. Повышение численности самостоятельных муниципальных образований привело не только к увеличению числа органов общей и специальной компетенции и связанных с этим расходов, но и к снижению общей управляемости муниципальными образованиями со стороны властей региона. К сожалению, в ряде случаев соседние муниципальные образования в виде городских округов и муниципальных районов не взаимодействуют друг с другом, при необходимости решать аналогичные проблемы на сопредельных

© Ю.Л. Корабельникова, 2019

территориях. Это порождает конфликтные ситуации и не способствует развитию эффективного местного самоуправления на территории Московской области.

Следует отметить, что деление муниципальных образований на сельские и городские поселения обеспечивает наиболее близкую связь с населением, что и является целью местного самоуправления. Тем не менее, из-за большой разницы социально-экономических условий мест проживания, на территории области возникла огромная проблема в виде трудовой миграции населения и, как результат, снижение уровня доходной части бюджетов отдельных муниципальных образований. Выполнение социальных обязательств перед населением не менее чем в половине муниципальных образований было сопряжено с постоянным дефицитом местного бюджета, и, как следствие, возрастала социальная напряженность среди населения.

Проведя анализ сложившейся ситуации, Правительством Московской области в ноябре 2013 года было принято решение о начале муниципальной реформы, которая затронула все без исключения муниципальные образования на ее территории. Реформирование территориальной организации местного самоуправления должно было привести к укрупнению муниципальных образований за счет существенного снижения количества муниципальных районов и сельских поселений и образования крупных городских округов.

Основываясь на положительных результатах, полученных при формировании городских округов Химки, Домодедово, Балашиха, Королев, Подольск и др., Правительство Московской области выбрало вид муниципального образования в виде городского округа, как наиболее оптимальную, эффективную и перспективную форму дальнейшего развития территориальной организации местного самоуправления.

На основании положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1] Московской областной думой было принято дополнение в закон Московской области от 31 января 2013 г. № 11/2013-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Московской области» (в ред. Закона МО № 24/2014-ОЗ) [5], в соответствии с положениями которого изменение административно-территориального устройства должно проводиться на основании вступившего в силу закона Московской области [2; 3; 4] об изменении статуса и границ муниципального образования либо о преобразовании муниципального образования. При этом мнение населения «выражается решением Совета депутатов муниципального образования, принятым с учетом выявленного ранее мнения населения по соответствующему изменению территориальной организации местного самоуправления» [5]. К сожалению, на практике это привело к отстранению от прямого участия в голосовании по вопросам преобразования муниципальных образований местного населения, поскольку изменение вида муниципального образования производилось с согласия представительных органов, что не всегда в действительности отражало волю местного населения.

Следует отметить, что укрупненные виды муниципальных образований действительно могут принести максимальную выгоду для руководства субъекта РФ, так как позволяют централизовать управление [6], сосредоточить властные полномочия и, как следствие, повысить качественное исполнение социально-экономических и других федеральных программ.

Вышеуказанный вывод подтверждается практическими результатами. Так, применение данной формы управления дало особенно положительный результат, вылившийся в существенном экономическом росте и развитии крупных городских округов, сформированных на базе крупных городов с малым количеством сельских поселений. Экономия расходов за счет сокращения администраций и сопутствующего бюрократического аппарата, объединение транспортных систем и т.д. дало

существенный приток финансирования и, как следствие, улучшение социальной обеспеченности населения.

Тем не менее, противоположная ситуация сложилась в муниципальных образованиях, преобразованных в городские округа городских и сельских поселениях, отдаленных друг от друга и имеющих различный уровень доходной части бюджета. Ситуация в ряде муниципальных образований, таких как городские округа Егорьевск, Истра, Ликино-Дулево, Люберцы, Серебряные Пруды, Сергиево-Посад, Шаховская, Серпухов, Чехов, Волоколамск и др. наглядно показывает, что зачастую навязанные областным центром изменения видов муниципальных образований не приводят к существенному улучшению социально-экономического благополучия населения данных местных сообществ. Местные администрации столкнулись с неприятием местным населением ситуации с сокращением городских, сельских администраций и, как следствие, снижением доступности для населения участия в управлении муниципальным образованием, получении услуг, решении социально-экономических проблем. Наличие большого количества дотационных образований, вошедших в один городской округ, способствует продолжающемуся оттоку работоспособного населения в муниципальные образования с более высокими показателями социально-экономического обеспечения, что еще более снижает уровень доходов бюджетов дотационных образований.

Результатом обобщения пятилетнего опыта применения существующего областного закона стало внесение в него качественных изменений. Согласно действующей редакции рассматриваемого закона мнение населения органами местного самоуправления выявляется путем проведения собраний или конференций граждан, либо методом опроса граждан. Данные формы непосредственной демократии позволяют учитывать взгляды граждан местного сообщества при преобразовании муниципальных образований.

Таким образом, следует констатировать, что на данный момент времени реформа территориальной организации муниципальных образований еще не завершена. На всех этапах реформа, сталкиваясь с проблемами, выявляла пробелы, но не только на правоприменительном, но и на законодательном уровне, следствием чего стало внесение поправок как в федеральное законодательство, регулирующее основные принципы местного самоуправления, так и в региональные нормативные правовые акты Московской области. При этом принципиально важно, чтобы развитие реформы осуществлялось, как это определяется в законодательстве относительно организации местного самоуправления – с учетом исторических и иных местных традиций, с учетом социально-экономической обстановки на определенной территории. Конечно, конкретные проблемы муниципальной реформы и пути их решения видны более четко в самих муниципальных образованиях, а также на уровне организации государственной власти в субъекте Российской Федерации, поэтому целесообразно именно регионам передать полномочия по корректировке основных составляющих реформы. Однако роль федерального законодательства в разработке и законодательном закреплении ряда «базовых» моделей организации местного самоуправления остается определяюще значимой. Речь идет о моделях, которые могли бы выбираться субъектами РФ и населением, как наиболее приемлемые для местных условий из общих вариантов, закрепленных федеральным законодательством. Тем не менее, необходимо совершенствование федерального законодательства с целью закрепления императивной нормы о том, что вид муниципального образования определяется именно жителями местного сообщества с целью реализации конституционного права на осуществление местного самоуправления и гарантирования его исполнения.

Список использованных источников

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в действ. ред.) // Официальный интернет-портал правовой информации http://www.pravo.gov.ru.

2. Об организации местного самоуправления на территории Орехово-Зуевского муниципального района: Закон Московской области от 06.12.2017 № 211/2017-ОЗ в действ. редакции // Официальный интернет-портал Правительства Московской области. – Режим доступа: http://www.mosreg.ru.

3. Об объединении сельского поселения Степановское Ногинского муниципального района с городским округом Электросталь и внесении изменений в некоторые законы Московской области о статусе и границах муниципальных образований Московской области: Закон Московской области от 08.06.2017 № 87/2017-ОЗ в действ. редакции // Официальный интернет-портал Правительства Московской области. – Режим доступа: http://www.mosreg.ru.

4. О преобразовании городского округа Подольск, городского округа Климовск, городского поселения Львовский Подольского муниципального района, сельского поселения Дубровицкое Подольского муниципального района, сельского поселения Лаговское Подольского муниципального района и сельского поселения Стрелковское Подольского муниципального района, о статусе и установлении границы вновь образованного муниципального образования: Закон Московской области от 22.05.2015 № 81/2015-ОЗ в действ. редакции // Официальный интернет-портал Правительства Московской области. – Режим доступа: http://www.mosreg.ru.

5. О внесении изменений в Закон Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области: Закон Московской области № 24/2014-ОЗ // Официальный сайт Московской областной думы. Режим доступа: http://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/16751/.

6. О перераспределении полномочий между органами местного самоуправления муниципальных образований Московской области и органами государственной власти Московской области: Закон Московской области от 26.12.2017 № 241/2017-ОЗ в действ. редакции // Официальный интернет-портал Правительства Московской области. – Режим доступа: http://www.mosreg.ru.

7. Гончаров И.В., Журавлев Р.А. Правовые основы реализации органами местного самоуправления конституционной функции охраны общественного порядка // Труды Академии управления МВД России. 2016. № 3 (39). С.15.

8. Правовое обеспечение управления: учебник / под ред. И.В. Лобанова, – 442 с.

9. Статистический сборник «Московская область», – М., 2014 // Официальный сайт территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Московской области. Режим доступа: http://msko.gks.ru/ (Дата обращения 05.02.2019).

Е.Н. Королева
д.э.н., профессор
Самарский государственный экономический университет, Самара

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ ФОРСАЙТА В МУНИЦИПАЛЬНОМ СТРАТЕГИЧЕСКОМ ПЛАНИРОВАНИИ

E.N. Koroleva
D.Sc. in Economics, Professor
Samara State University of Economics, Samara

THE RESULTS OF FORESIGHT IN MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING

Аннотация. Предложен авторский подход к систематизации и группировке результатов муниципального форсайта. Рассмотрены типовые, локальные и системные результаты муниципальных форсайт-проектов, реализованных в рамках разработки стратегий социально-экономического развития городских округов и сельских муниципальных районов Самарской области. Особое внимание уделено вопросам организации и технологии муниципального форсайта.
Ключевые слова: муниципальный форсайт, результативность, стратегическое планирование, дорожная карта.

Abstract. The author's approach to systematization and grouping of the results of municipal foresight is proposed. The typical, local and system results of municipal foresight projects are considered. Projects of municipal foresight were implemented in the framework of the development of strategies for the development of urban districts and rural municipal districts of the Samara region. Particular attention is paid to the organization and technology of municipal foresight.
Keywords: municipal foresight, results, strategic planning, roadmap.

В соответствии с 172-ФЗ от 28.06.2014 года «О стратегическом планировании в Российской Федерации» на муниципальном уровне внедряется система стратегического управления местным социально-экономическим развитием. В этой связи актуально использование соответствующего инструментария прогнозирования и обоснования стратегических решений в динамичной внешней среде. Такими возможностями располагают современные технологии форсайта.

Являясь синтезом комплексного анализа, стратегического планирования, исследования и конструирования будущего, региональный форсайт хорошо вписывается в логику разработки региональных стратегий и может значительно повышать их качество. При этом достигается ускоренное вовлечение участников стратегирования в процесс принятия решений; изменение прежних установок; укрепление доверия между участниками; эффективное сотрудничество стейкхолдеров; создание новых социальных сетей и сплочение местных сообществ [1; 5].

В практике обоснования перспектив развития регионов России технологии форсайта используются сравнительно недавно. Удачные форсайт-проекты реализованы в субъектах РФ: «Форсайт Иркутской области» (2006), «Выбор приоритетов инновационного развития Республики Башкортостан» (2007), «Форсайт направлений инновационно-технологического развития региона в рамках разработки

© Е.Н. Королева, 2019

Стратегии социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года» (2014), «Новое направление развития Краснодарского края» (2015).

Изучение российской практики показывает редкие примеры муниципальных форсайтов. В этой связи отметим «Форсайт развития города Череповца до 2020 года» (2010), муниципальный форсайт в рамках разработки Стратегии социально-экономического развития городского округа Самара на период до 2025 года (2011), форсайт Солнечногорского района Московской области (2013).

Что касается муниципальных образований с малой численность населения – малых городов и сельских районов, технологии форсайта либо совсем не используются в процессе стратегирования их развития, либо подменяются локальным «мозговым штурмом».

Проанализируем практики муниципальных форсайт-проектов, реализованных в 2011-2018 гг. по методике Лаборатории комплексных региональных исследований Самарского государственного экономического университета в рамках стратегирования социально-экономического развития ряда муниципальных образований Самарской области: муниципального района Кинель-Черкасский (2011), муниципального района Ставропольский (2013), городского округа Кинель (2015), муниципального района Алексеевский (2016), муниципальных районов Безенчукский, Борский, Нефтегоский (2018).

Важной особенностью концептуального подхода, взятого за основу при проведении форсайт-проектов, является рассмотрение муниципального образования как сложной многоаспектной системы. Как объект стратегического планирования муниципальное образование понимается в качестве социума, среды обитания, предпринимателя и института местного самоуправления [3]. В ходе процесса стратегического планирования, начиная с подготовительного этапа формирования организационных структур (стратегического совета и тематических (рабочих) групп) и процедур стратегического анализа, данный подход определяет организацию форсайта территории и значительным образом влияет на все его промежуточные и конечные результаты.

С точки зрения технологии, указанные муниципальные форсайт-проекты были реализованы в несколько стадий [4].

На первой стадии – подготовительной, были сформированы экспертные группы участников, определены основные цели проведения форсайта, временной горизонт, формат и каналы взаимодействия его участников. Итоговым результатом этой стадии стал документ - регламент проведения муниципального форсайта.

На второй стадии - форсайт-диагностики, на основе результатов анкетирования экспертов, были осуществлены: выработка видения и миссии муниципального образования на базе обобщения приоритетных ориентиров местного развития; обоснование точек роста муниципального развития.

На третьей стадии выполнено освоение инструмента дорожного картирования территориального развития по ключевым аспектам, артикуляция позиций участников проекта по сформулированным перспективным направлениям муниципального развития, их обобщение, систематизация и формализация в рамках экспертных групп.

Согласно поставленным целям были использованы следующие методы: экспертные панели, анкетирование экспертов, мозговой штурм, построение сценариев, дорожные карты. При этом была применена авторская методика формирования и визуального представления дорожных карт [2; 4].

По нашему мнению, всю совокупность результатов муниципального форсайта можно подразделить тремя группами: типовые, локальные и системные результаты.

К типовым результатам отнесем [6]:

– экспертизу и реинжиниринг существующих стратегий развития территории и субъектов её жизнедеятельности;

– проверку стратегии на соответствие текущей деятельности, обустройство дефицитных активностей проектами развития;

– построение прогноза и стратегии развития в контексте трендов развития метатерритории (района для города, поселения для муниципального района и т.д.);

– создание проектной (дорожной) карты на основе стратегии и синтез рабочих групп для работы по ее реализации;

– оценку существующей и формирование адекватной новой стратегии «команды изменений» — лидеров гражданского общества, субъектов и площадок коммуникации между властью и обществом;

– формирование «команды развития» при руководителе в тесной связи с реально существующим активом гражданского общества территории.

Локальные результаты муниципального форсайта рассмотрим на примере городского округа Кинель Самарской области (таблица 1). Практика этого города в сфере стратегического целеполагания была признана лучшей российской муниципальной практикой 2018 года [8].

Таблица 1 – Результаты муниципальных форсайт-проектов городского округа Кинель Самарской области

Год реализации	Результаты	Число участников
2015	Сформирован состав активных участников каждого форсайт-проекта, которые на принципах консенсуса смогли сгенерировать его результаты; выбран горизонт стратегирования до 2025 года, предполагающий смену, как минимум, двух поколений активных субъектов форсайта. сформировано дерево целей муниципального развития; предложены альтернативные сценарии развития территории, обозначены узловые точки и границы параметров принятия решений, задающие вектор будущих преобразований городского округа	35
2018	Выполнена конкретизация целевых ориентиров; уточнен план мероприятий по реализации стратегий; сформирована система проектирования будущего; сформировано ядро местного сообщества «команда изменений» — лидеров муниципальных проектов	Более 80

Системные результаты муниципального форсайта еще требуют дальнейшего осмысления и систематизации. Тем не менее, в качестве основы можно опираться на подход, предложенный Р. Поппером [7], выделяющим три уровня результатов: формальные результаты, подготовка рекомендаций, осуществление преобразований.

Предпринятый анализ и систематизация результатов форсайт-проектов, реализованных разработчиками стратегий развития городов и сельских районов Самарской области, будет продолжен в исследованиях по рассматриваемой тематике, что позволит совершенствовать методологию стратегического планирования развития региональных систем муниципального уровня.

Список использованных источников

1. Афанасьева М.В. Методологические основы и перспективы развития прогнозирования и форсайта как основы структурных исследований в энергетике // Энергетическая политика. 2014. №6. С. 22-31.

2. Евдокимов Н.Н. Практика дорожного картирования в муниципальном стратегировании // Экономические стратегии. 2015. № 7. С. 116–123.

3. Королева Е.Н. Стратегическое управление развитием муниципальных социально-экономических систем в условиях глобализации: теоретико-методологические аспекты: монография. - М.: ВГНА Минфина России, 2006. – 288 с. – С. 184-186.

4. Королева Е.Н., Евдокимов Н.Н. Технологии форсайта в региональном стратегировании: методические основы организации // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2012. № 6 (92). С. 51–56.

5. 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.

6. Методология Rapid Foresight 0.4 – Агентство стратегических инициатив. «Конструкторы сообществ практики», 2017. – 90 с. URL: https://asi.ru/reports/67656/ (дата обращения: 24.03.19).

7. Поппер Р. Мониторинг исследований будущего // Форсайт. 2012. Т.6. № 2. С. 56-75.

8. «Стратегическое планирование в регионах и городах России». XVII Общероссийский форум. V конкурс муниципальных стратегий 2018. URL: http://forumstrategov.ru/rus/239.html (дата обращения: 24.03.19).

М.Н. Кузнецова
к.э.н., доцент
П.С. Лаптева
студент
Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, Гатчина

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

M.N. Kuznetsova
Ph.D. in Economics, Associate Professor
P.S. Lapteva
Student
State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Gatchina

PROBLEMS OF MANAGEMENT OF LAND RESOURCES IN THE MUNICIPALITIES OF THE LENINGRAD REGION

Аннотация. Важную роль в процессе управление земельными ресурсами играют органы местного самоуправления, так как они, в первую очередь, заинтересованы в рациональном землепользовании, принимают участие в исполнении контролирования, а также взимают налоги за землю.
Ключевые слова: земельные ресурсы, муниципальные образования.

Abstract. An important role in the process of land management is played by local governments, since they are primarily interested in rational land use, take part in the execution of control, and also taxes for land.
Keywords: land resources, municipalities.

Управление земельными ресурсами (далее – УЗР) и регулирование земельных правовых отношений является одной из основных задач на всех уровнях управления. В процессе УЗР большая роль отводится органам местного самоуправления.

Одним из направлений деятельности муниципальных органов является вовлечение в процесс налогообложения земельных участков, а также борьба с незаконным захватом территорий. В настоящее время законодательно установлено, что регистрация права собственности на землю имеет заявительный принцип. В этой ситуации фактический пользователь земельного участка не платит налог, в связи с чем возникают значительные потери бюджетов муниципальных образований. Чтобы увеличить доходы муниципалитетов в процессе УЗР региона и стимулировать деятельность органов местного самоуправления, их работа ежегодно оценивается по ряду критериев, в том числе по показателю, отражающему процент земель, от которых муниципальное образование получает земельный налог. Данный показатель характеризует потенциал поступления налога от использования земли.

Максимальный рост показателя, начиная с 2015 года наблюдается в Бокситогорском муниципальном районе (с 7,55% до 87,09%) и Волховском муниципальном районе (с 34,92% до 65,80%), а также в Сосновоборском городском округе (с 14,5% до 55,2%). В остальных муниципальных районах Ленинградской области площадь земельных участков, выступающих в качестве объектов

© М.Н. Кузнецова, П.С. Лаптева, 2019

налогообложения земельным налогом, также возросла. Рост рассматриваемого показателя свидетельствует о работе органов местного самоуправления по вовлечению в процесс налогообложения земельных участков, расположенных в границах соответствующего муниципального образования.

С целью выявления фактов незаконного «самозахвата» земель, а также нецелевого использования территорий на уровне муниципальных образований органами местного самоуправления также осуществляется контроль в отношении земельных участков – муниципальный земельный контроль, проведение которого закреплено статьей 72 ЗК РФ. В настоящее время в Ленинградской области функции муниципального земельного контроля осуществляют органы местного самоуправления муниципальных районов и городских поселений [2].

Проанализировав информацию, представленную на официальных сайтах некоторых муниципальных районов Ленинградской области, в части осуществления муниципального земельного контроля, можно свести результат в таблицу. Сведения по состоянию на 01.01.2019 представлены по 8 муниципальным районам и 1 городскому округу. В отношении остальных районов актуальная информация отсутствует.

Таблица 1 – Показатели результативности проведения муниципального земельного контроля органами местного самоуправления Ленинградской области в 2018 году

№ п/п	Наименование муниципального района	Количество проведенных проверок в том числе:		Количество проверок, по результатам которых выявлены нарушения, ед.	Назначено административных штрафов, руб.
		плановых, ед.	внеплановых, ед.		
1	Выборгский	164	148	239	нет данных
2	Гатчинский	161	22	70	нет данных
3	Киришский	83	12	27	90 000
4	Кировский	247	нет данных	39	415 000
5	Лодейнопольский	49	43	43	167 500
6	Лужский	251	16	49	нет данных
7	Сланцевский	63	9	18	30 000
8	Сосновоборский	21	6	4	47 000

Исходя из данных таблицы, можно сделать вывод о том, что деятельность органов местного самоуправления в части реализации полномочий по проведению земельного контроля недостаточно эффективна. В особенности это касается районов с низким уровнем социально-экономического развития. Причиной таких результатов в основном является нехватка кадров и технической обеспеченности.

Ранее (до 01.09.2018) проведение муниципального земельного контроля участков, расположенных в границах сельских поселений, входило в полномочия администраций соответствующих поселений. Однако указанную деятельность передали на уровень муниципальных районов. Вместе с тем, полномочия органов местного самоуправления городских поселений по земельному контролю сохранились за администрациями соответствующих поселений [2]. Передача полномочий сельских поселений муниципальным районам должна оказать положительный эффект на процесс УЗР, так как администрации районов обладают большим количеством ресурсов для реализации земельного контроля.

В основном, муниципальные служащие, которые осуществляют свою деятельность на территории небольших сельских поселений не имеют полной информационной базы и не используют возможность влияния на процессы

управления землями. Поэтому к мероприятиям, которые необходимо проводить с целью совершенствования УЗР, можно отнести, в первую очередь, информационное и методическое обеспечение органов местного самоуправления, а также повышение квалификации имеющихся кадров.

Кроме того, администрации сельских поселений должны информировать население, в том числе о необходимости постановки на государственный кадастровый учет своих земель и регистрации прав на эти объекты, преимуществах и гарантиях, которые обеспечиваются в случае проведения межевания, требованиях, предъявляемых к использованию земель и объектам строительства, а также осуществлении земельного общественного контроля, который также предусмотрен ЗК РФ.

Необходимо обратить внимание на еще один важный фактор – оказание содействия органам местного самоуправления в части технической обеспеченности рабочего процесса. Эффективность управления в значительной степени зависит от качества его информационного обеспечения, в связи с этим создание целостной, действенной и гибкой системы УЗР невозможно без комплексной автоматизации процесса сбора информации, ее передачи, хранения и обработки.

К примеру, в целях осуществления документооборота в электронном виде, оптимизации процесса межведомственного взаимодействия, муниципальным органам власти субъекта в 2017 году было рекомендовано перейти на областную систему межведомственного электронного взаимодействия [3], однако пользователями данной системы к настоящему моменту являются всего лишь порядка 30 % муниципальных образований области, что связано с недостаточным уровнем финансовых возможностей. В случае, если органы власти и местного самоуправления будут осуществлять взаимодействие посредством единой системы, это позволит оптимизировать процесс УЗР [4].

На территории Ленинградской области есть муниципальные образования с низкой плотностью населения (Бокситогорский, Лодейнопольский, Подпорожский и Сланцевский муниципальные районы), что является одной из причин, тормозящих их социально-экономическое развитие. При этом указанные муниципальные образования имеют ряд преимуществ, в том числе хорошую обеспеченность объектами инфраструктуры: по территории указанных районов проходят крупные автомобильные магистрали, железнодорожные ветки, создано налаженное транспортное сообщение с другими районами Ленинградской области, городом федерального значения Санкт-Петербургом, а также административными центрами граничащих с регионом областей (Псковская, Новгородская, Вологодская). Кроме того, в участвующих в проекте районах имеются собственные источники электроэнергии.

Для преодоления негативных тенденций Правительством Ленинградской области в 2018 году была предложена программа «дальнего Ленинградского гектара» для желающих заниматься развитием крестьянских и фермерских хозяйств. Указанная программа предусматривает предоставление 10 га земли фермерам и предпринимателям на льготных условиях для развития отдаленных муниципальных районов (рис. 1).

Рисунок 1 – Территория реализации программы «Ленинградский гектар» [4]

С целью уменьшения оттока населения из указанных районов, создания новых рабочих мест и привлечению дополнительных инвестиций. Правительством Ленинградской области была разработана данная программа.

Помимо достижения вышеуказанных целей реализации программы «Ленинградский гектар» она, в частности позволит эффективней осуществлять УЗР региона, а также будет способствовать вовлечению участков в хозяйственный оборот.

В настоящее время мероприятия, направленные на осуществление рационального УЗР, и поддержание оптимального качественного состояния земель довольно четко регламентированы нормативной правовой базой. Для того, чтобы процесс управления давал положительный эффект, органам государственной власти и муниципалитетам необходимо в полной мере реализовывать полномочия, которыми их наделил законодатель.

Список использованных источников

1. «Земельный кодекс Российской Федерации». Федеральный закон от 25.02.2001 N 136-ФЗ (ред. от 25.12.2018). // Собрание законодательства РФ, 29.10.2001. – N 44. – ст. 4147.

2. «О порядке осуществления муниципального земельного контроля на территории Ленинградской области. Областной закон Ленинградской области от 12.08.2017 №60-оз // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru, 01.08.2017, N 4700201708010006.

3. «Об основных мероприятиях по развитию системы электронного документооборота Ленинградской области». Постановление Правительства Ленинградской области от 10.04.2017 N 97. // Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. – 11.04.2017. – N 4700201704110009.

4. Официальный сайт Комитета по агропромышленному и рыбохозяйственному комплексу Ленинградской области. [Электронный ресурс] URL: http://agroprom.lenobl.ru/ (дата обращения: 15.03.2019).

М.В. Курникова
к.э.н., доцент
Самарский государственный экономический университет, Самара

ВОВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН В БЮДЖЕТНЫЙ ПРОЦЕСС

M.V. Kurnikova
Ph.D. in Economics, Associate Professor
Samara State University of Economics, Samara

CITIZEN PARTICIPATION IN THE BUDGET PROCESS

Аннотация. В статье рассмотрены формы участия граждан в бюджетном процессе на уровне муниципальных образований. Отдельное внимание уделено анализу сущности и тенденциям развития инициативного бюджетирования как способа активизации инициатив местного населения.
Ключевые слова: общественное участие, бюджетный процесс, инициативное бюджетирование, самообложение.

Abstract. The paper deals with the forms of citizen participation in the budget process at the local level, with particular attention to the nature and trends in the development of participatory budgeting as a way of mobilizing local population's initiatives.
Keywords: public participation, budget process, participatory budgeting, self-taxation.

В «Основных направлениях бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [6] определено, что одним из необходимых условий повышения эффективности бюджетных расходов является обеспечение подотчетности (подконтрольности) бюджетных расходов через открытость бюджетного процесса и вовлечение в него граждан. Данный принцип подразумевает широкое общественное участие в разработке, реализации и оценке эффективности управленческих решений на различных этапах бюджетного процесса. Особенно актуально участие граждан в управлении общественными финансами на местном уровне, где общественные инициативы способны дать идеи для развития территории муниципалитетов и решить проблемы, волнующие местное население.

Участие населения в бюджетных отношениях на муниципальном уровне представляет собой одну из форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления на основе собственных инициатив [5, с. 4-6], реализующуюся в виде непрерывного процесса взаимодействия населения и органов местного самоуправления, в основе которого лежат переговоры по поводу реализации законных прав, а также интересов граждан и социальных групп в бюджете муниципального образования. Современные информационные технологии позволяют органам местного самоуправления более эффективно обеспечить открытость местного бюджета и довести информацию о нем до всех заинтересованных сторон.

В соответствии с классификацией уровней общественного участия [см. 3, с. 11], можно выделить следующие формы вовлечения населения в бюджетный процесс на местном уровне (см. табл. 1).

Следует отметить, что на данном этапе единственной нормативно закрепленной формой участия населения в бюджетном процессе являются публичные слушания по проекту местного бюджета. Однако на практике все большее

© М.В. Курникова, 2019

распространение получают различные формы инициативного бюджетирования, призванные реализовать стремления граждан более активно содействовать повышению эффективности бюджетных расходов. Остановимся на них более подробно.

Таблица 1 – Формы вовлечения населения в бюджетный процесс

Уровень участия	**Цель участия**	**Формы участия в бюджетном процессе**
Информирование	Донесение до сведения общественности информации о бюджетной политике	Ознакомление с финансовой и иной информацией о бюджете и бюджетном процессе в открытой печати, в т.ч. на сайте муниципального образования
Консультирование	Выявление потребностей и приоритетов населения	Общественные обсуждения, публичные слушания, «Бюджет для граждан»
Диалог	Двусторонняя коммуникация между органами власти и гражданами	Проекты «народный бюджет», ППМИ, партисипаторное / инициативное бюджетирование, самообложение граждан, ТОС
Партнерство	Разделение ответственности за процесс разработки политики	Участие НКО в реализации финансируемого из бюджета заказа (социального заказа, социального гранта)

Инициативное бюджетирование представляет собой совокупность разнообразных, основанных на гражданской инициативе практик по решению вопросов местного значения при непосредственном участии граждан в определении и выборе объектов расходования бюджетных средств, а также последующем контроле за реализацией отобранных проектов [1, с. 16].

В России инициативное бюджетирование используется более чем в 50 регионах страны. Среди лидеров движения – принимавшая тематический форум БРИКС в 2017 г. Башкирия (все 100% муниципалитетов), Череповец, город Сосновый Бор Ленинградской области, Ставропольский край, Кировская область[1].

В российских условиях инициативное бюджетирование реализуется в двух вариантах. Наиболее распространенным вариантом является очное принятие решений (на сельском сходе) и софинансирование (или трудовое участие) со стороны как граждан, так и муниципального и регионального бюджетов. Такие проекты решают зачастую базовые инфраструктурные вопросы территории бюджетно-дефицитных муниципалитетов через условно добровольное самообложение граждан. Второй вариант может не предполагать софинансирования и реализуется через комиссии (из состава граждан, с отбором на основе жребия) в сочетании с онлайн-форматами учета мнения граждан при обсуждении и отборе проектов. Он характерен для бюджетно-обеспеченных муниципалитетов, прежде всего крупных городов, отдельных районных центров и сельских районов. В таком виде инициативное бюджетирование представляет собой вариант международной практики, направленной на расширение участия граждан (избирателей, налогоплательщиков) в решении вопросов местного значения, их вовлечение в разные форматы диалога с властью по поводу принятия решений.

[1] https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2019/03/25/797264-kak-pouchastvovat

По данным Министерства финансов Российской Федерации, наиболее значимыми для граждан являются проекты инициативного бюджетирования, решающие вопросы ремонта дорог, организации водоснабжения, обустройства игровых площадок и благоустройства общих территорий (см. рис. 1).

Рисунок 1 – Типы проектов инициативного бюджетирования, реализованные в субъектах РФ в 2017 г. [4]

Характерной особенностью инициативного бюджетирования в России является экстра-бюджетирование, предполагающее софинансирование гражданами проектов, отобранных с помощью согласительных процедур. Так, доля внебюджетного финансирования (средства населения, юрлиц, иные формы) в общей стоимости реализованных в 2017 году проектов составила 7,8%.

Альтернативным способом софинансирования расходов со стороны жителей является использование механизмов самообложения граждан, т.е. разовых платежей граждан, осуществляемых для решения конкретных вопросов местного значения.

К основным эффектам инициативного бюджетирования эксперты относят рост удовлетворенности населения качеством социальных услуг, минимизацию иждивенческих настроений со стороны населения и активизацию его участия в местном развитии, укрепление взаимного доверия населения и органов местного самоуправления [2, с. 97].

Резюмируя, следует отметить, что реализация принципов общественного участия в бюджетном процессе на муниципальном уровне актуализирует

формирование у органов местного самоуправления новых компетенций по организации и развертыванию процедур подлинного участия граждан в генерации и реализации выдвинутых проектов и софинансирования инициатив населением. В целом, вовлечение населения в бюджетный процесс порождает сопричастность граждан к решению насущных задач, а также повышает уровень доверия к власти, что в перспективе может привести к формированию партнерства между гражданами и органами муниципальной власти.

Список использованных источников

1. Вагин В. В. К вопросу о теории развития и регулирования инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации // Муниципальная власть. 2016. № 1. С. 16–23.

2. Вагин В.В., Гаврилова Н.В., Шаповалова Н.А. Инициативное бюджетирование в России: лучшие практики и направления развития // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 4. С. 94–103.

3. Вовлечение общественности к участию в принятии решений на местном уровне. Астана, 2015. 64 с.

4. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях // Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации URL: https://www.minfin.ru/ru/document/?id_4=124663 (дата обращения: 1.04.2019).

5. Королева Е.Н, Курникова М.В. Работа с населением в органах местного самоуправления. Самара: Самар. гос. экон. ун-т, 2018. 68 с.

6. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов // Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам URL: www.komitet-bn.km.duma.gov.ru/upload/site7/ONBNiTTP(2).pdf (дата обращения: 1.04.2019).

Г.К. Лапушинская
д.э.н., профессор
Тверской государственный университет, Тверь

ТРАНСФОРМАЦИОННЫЕ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: РИСКИ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

G.K. Lapushinskaya
D.Sc. in Economics., Professor
Tver State University, Tver

TRANSFORMATIONS OF MUNICIPAL UNITS: RISKS FOR DEVELOPMENT OF TERRITORIES

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы влияния происходящих преобразований муниципальных образований на процессы развития территорий. Выделены факторы, которые способны повлиять на результативность преобразований и оценку их последствий жителями. Определены некоторые риски, которые необходимо учитывать, выстраивая муниципальное управление создаваемыми городскими округами.
Ключевые слова: трансформация, городской округ, развитие территорий, риски для развития.

Abstract. In article questions of impact of the happening transformations of municipal units on developments of territories are considered. The factors capable to affect results of transformations and assessment of their consequences by inhabitants are allocated. Risks that need to be considered at municipal management of the created city districts are defined.
Keywords: transformation, the city district, development of territories, risks for development.

В настоящее время наибольшую актуальность приобретают вопросы оценки последствий укрупнений муниципальных образований (МО), происходящие на территории различных субъектов РФ. Интенсивность данных трансформационных процессов в последнее время значительно возросла: так только за 2017 год количество МО в России уменьшилось на 1,71% с 22327 единиц на 1 января 2017 г. до 21945 единиц на 1 января 2018 г. [3]. При этом численность городских округов выросла на 3,7% (на 21 единицу), а численность сельских поселений, занимающих наибольшую долю в структуре МО и наиболее приближенных к жителям органов местного самоуправления, уменьшилась на 329 единиц (до 80,98% в общей структуре МО в РФ). Активность в преобразовании МО у разных субъектов РФ разная. Так «в ходе территориальной реформы в подмосковном регионе число муниципальных районов сократилось с 36 до 7» [1], т.е. практически в 5 раз, а в Тверской области за последниие1,5 года – сокращение муниципальных районов не столь значительное - с 35 районов на 1 января 2017 г. до 32 районов на 10 мая 2018 г.

Однако процесс трансформации МО, изменяя численность муниципальных районов в структуре административно-территориального деления субъектов РФ, практически не изменяет сложившиеся границы данных МО (хотя приводит к смене типа МО – на настоящий момент создаваемого со статусом «городской округ»). Реально такая трансформация отражает потерю статуса «муниципальное

© Г.К. Лапушинская, 2019

образование» сельскими поселениями, входившими до укрупнения в муниципальный район.

Данный процесс воспринимается по-разному: некоторые исследователи оценивают его, как «процесс перехода к одноуровневой модели местного самоуправления» [1], другие объясняют «общим трендом явного огосударствления нашего местного самоуправления» [2, с. 71]. Но важным моментом является то, что происходящий процесс трансформации МО можно смело назвать процессом потери идентификации сельских территорий с их особыми проявлениями характеристик местного сообщества (традиций, правил, привычек, личного взаимодействия и др.) и специфики места (Genius loci).

Основным аргументом необходимости укрупнения МО их инициаторы обычно называют «повышение эффективности бюджетных расходов и качества муниципального управления» [1]. Несмотря на существенное снижение в 2014 г. согласно федерального закона № 136-фз от 20.05.2014 г. компетенций сельских поселений по решению вопросов местного значения (13 по сравнению с 44 у городских поселений) на практике у большинства МО такого типа сохранялся низкий уровень собственных доходов местных бюджетов, что приводило к недостаточности экономической основы для реализации закрепленных полномочий. Достаточно большая доля сельских поселений - дотационные и возможности реализации закрепленных или переданных полномочий зависят от привлечения средств вышестоящего бюджета муниципального района и (или) регионального бюджета. Проведенное интервьюирование глав сельских поселений 4 муниципальных районов Тверской области выявило особое восприятие ОМСУ сельских поселений межбюджетных трансфертов в свой бюджет: «самый главный инвестор для поселения, наверное, это областной бюджет в виде всяких программ» (из интервью в Спировском районе Тверской области).

Соотнесем появляющиеся от объединения МО возможности с потенциальными рисками, которые способны негативно повлиять на социально-экономическую ситуацию на территории (табл. 1).

Таблица 1 – Возможности и риски присоединения поселений к административному центру муниципального района и их дальнейшему преобразованию в городской округ

Возможности для развития нового МО	Риски для развития нового МО
Аргумент для преобразований 1. Повышение эффективности бюджетных расходов	
1.1. Происходит ***снижение количества дотационных*** территорий (т.е. теряют самостоятельность/ статус МО территорий, не обеспечивающих собственной доходной базой местного бюджета возможности реализации закрепленных полномочий). В результате ***повышается уровень финансовой автономии территории*** (уменьшается зависимость от межбюджетных трансфертов со региональных бюджетов).	1.1. Объединение муниципального района с его административным центром фактически **не увеличивает налоговый потенциал** территории нового городского округа (не возникает автоматически большее количество налогоплательщиков или объектов налогообложения), а переводит ранее учитываемый только в интересах планирования консолидированный бюджет в законодательно выступающий финансовой основой муниципального управления местный бюджет. Кроме того, вертикальное выравнивание в этом случае

	исключается. Финансовые потоки на территорию заменяются на процессы ***перераспределения финансовых средств «от более финансово успешных к менее» внутри территории***. Это способно выступать ***демотиватором*** к объединению того МО, которое снизит финансовые возможности по развитию своего населенного пункта за счет перераспределения ранее только его доходной базы бюджета между населенными пунктами, которые будут входить в городской округ.
1.2. Сокращение ***числа сотрудников ОМСУ*** позволит уменьшить расходы местного бюджета на муниципальное управление и перенаправить высвобожденные средства на реализацию проектов развития территории. Кроме того, ***уменьшается количество представительных органов*** на территории и снижаются расходы на обеспечение работы Советов депутатов тех муниципальных образований, которые теряют свою автономию при объединении.	1.2. Снижения числа сотрудников может не привести к снижению расходов местного бюджета на муниципальное управление из-за ***необходимости обеспечивать доступность ОМСУ*** для населения на всей территории создаваемых городских округов. ОМСУ новых городских округов будут вынуждены либо создавать и поддерживать работу в ранее функционирующих администрациях ***территориальных обособленных структурных подразделений ОМСУ***, либо формирование ***другими условиями доступности*** администраций (через мобильные группы с утвержденным графиком выезда, через введение дополнительных внутримуниципальных маршрутов и т.п.).
Аргумент для преобразований 2. Повышение качества муниципального управления	
2.1. Укрупнение территорий и создание единой администрации, ***снижает уровень неопределённости*** у жителей при решении того или иного вопроса – не нужно выяснять в какую из администраций следует обращаться (сельского/городского поселения или муниципального района). Следовательно, это отражается и на объеме обращений граждан, исключая дублирующую и повторную переписку.	2.1. Снижение количества администраций сразу после объединения может вызвать определенную панику у населения и ***спровоцировать рост обращений***. Это может быть связано с недостаточной информационной открытостью проводимых преобразований. Например, значительно изменился объем обращения граждан в местную администрацию после объединения городского округа Балашиха и городского округа Железнодорожный во вновь образованное МО со статусом городского округа –

	Городской округ Балашиха (постановление Московской областной Думы от 25 декабря 2014 года N 13/111-П). После укрупнения территории в 2015 году объем обращений граждан в местную администрацию увеличился на 25% по отношению к данным за 2014 год (с 12 379 до 16 402 обращений).
2.2. Возможность более результативного и эффективного участия в различных государственных программах регионального и федерального уровня (как правило, сельские поселения в этих программах, как самостоятельные участники не рассматриваются). Большая часть программ поддержки предполагает паритетное финансирование на реализацию выбранного муниципального проекта. В условиях частого недостатка финансовых средств в доходах местного бюджета даже на реализацию закрепленных полномочий, у сельских поселений нет возможности не только обеспечить выделение и закрепление в законе о бюджете требуемых средств софинансирования, но и на осуществление подготовки проектной документации. Не будучи уверенными в получении софинансирования на реализацию выбранного проекта, ОМСУ будет считать средства, выделяемые на предварительную подготовку документации (кадастровую оценку, технико-экономическое обоснование и разработку сметы осуществления работ и т.п.) неэффективным использованием бюджетных средств. Для формируемых городских округов выделение средства на подготовку и участие в государственных региональных или федеральных программах будет более доступно из-за больших финансовых возможностей участия и меньших ощутимых потерь от отвлечения части средств от текущего управления в ориентации на инфраструктурные проекты развития.	2.2. Теряя статус сельских территорий муниципальные образования лишаются возможности участвовать в тех программах и проектах, которые ориентированы именно на поддержку сельских территорий. Например, реализация Программы поддержки местных инициатив (ППМИ) в Тверской области четко разделяет при конкурсном отборе сельские поселения и городские округа. Если произошли трансформационные преобразования, то территория автоматически при подаче заявки на конкурс поменяет группу. После трансформационных преобразований Удомельский городской округ представлял на конкурс ППМИ в 2017 г. 2 заявки: одну по г. Удомля, а другую – планируемую к реализации в сельском населенном пункте. Именно эта заявка (Ремонт асфальтового покрытия в д. Касково) была единственным «сельским проектом», оценка которого производилась в группе проектов, реализуемых в городах.

Приведенные в таблице риски выделены только по двум наиболее распространенным аргументам в пользу осуществления трансформации МО. Однако

процесс сложный, способный существенно повлиять на уровень жизни населения территории и восприятие власти жителями. Поэтому необходимо не только детально просчитывать риски и варианты их минимизации до проведения трансформации МО, но и проводить анализ достижения заявленных целей после ее завершения, что на практике фактически не осуществляется.

Список использованных источников

1. Соснин Д. Укрупнение муниципалитетов создает риски для обеспечения права граждан на местное самоуправление// https://komitetgi.ru/news/news/4002/ (дата обращения: 25.03.2019).

2. Бухвальд Е.М., Митрофанова И.В. Пути интеграции муниципальных образований в единую вертикаль стратегического планирования в России // Известия Волгоградского государственного технического университета. – 2017, № 2 (197), С. 67-72.

3. Число муниципальных образований по субъектам Российской Федерации (на 1 января 2018 г., на 1 января 2017 г.). – База данных показателей муниципальных образований: Федеральная служба государственной статистики// http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm (дата обращения 25.03.2019).

Н.А. Левов
аспирант
Научный руководитель: Рождественская И.А., д.э.н., профессор
кафедры государственного и муниципального управления
Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва

ОСОБЕННОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЦЕЛОСТНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ПРОСТРАНСТВЕННОЙ ИНТЕГРАЦИИ

N.A. Levov
Postgraduate Student
Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

THE PECULIARITIES OF THE MECHANISM OF ENSURING THE INTEGRITY OF MUNICIPAL GOVERNANCE IN TERMS OF SPATIAL INTEGRATION

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы повышения эффективности муниципального управления в условиях пространственной интеграции, а также принципов и механизмов, базирующиеся на внедрении в практику системных подходов к процессу применения законодательных и иных нормативно-правовых актов органами власти, должностными лицами и организациями.
Ключевые слова: муниципальное управление, целостность, принципы и механизмы, системный подход.

Abstract. The article deals with the issues of improving the efficiency of municipal government in the context of spatial integration, as well as the principles and mechanisms based on the introduction into practice of systematic approaches to the process of application of legislative and other normative legal acts by authorities, officials and organizations.
Keywords: municipal management, integrity, principles and mechanisms, system approach.

Механизм обеспечения целостности управления представляет собой систему органов власти, организационных, правовых, материально-технических и иных мер, предусмотренных Конституцией РФ и действующими законодательными актами.

Направлены эти меры на формирование качественной правовой системы, обеспечение целостности муниципального управления и создание условий для правильного применения Конституции РФ, федерального законодательства и иных нормативно правовых актов органами власти и должностными лицами и организациями.

Система любого муниципалитета очень динамична, она систематически изменяется. Муниципальное образование является вероятностной системой, то есть ее будущая деятельность может быть предсказана с определенной степень вероятности, основываясь на изучении ее прошлого развития.

Основным понятием и главным свойством, которыми обладает каждая система – это целостность.

Как утверждает Васильев А.А., каждому социально-экономическому образованию присуща целостность [2]. Местное сообщество и все входящие в него элементы являются целостными и разнообразными формами направленной

© Н.А. Левов, 2019

деятельности. Все эти элементы существуют лишь потому, что существует само сообщество, которое тоже является целостной системой.

Любое муниципальное образование является целостной системой, при этом важным условием является взаимодействие муниципалитетов с другими системами, которые окружают его, такими как государство или субъект федерации. Эти элементы при взаимодействии составляют определенную среду, частью которой и является муниципальное образование. Так как муниципальное образование является частично независимым, то оно реагирует на воздействие окружающей среды и соответственно развивается, при всем при этом муниципальное образование сохраняет свои свойства и качество выполнения своих обязанностей, как местное самоуправление. Именно этот факт отличает муниципальное управление от государственного и регионального.

Согласно работам Сивачёва М.В., специфичность системных исследований муниципального образования основывается не на усложнении уже имеющихся методов анализа, а на выдвижении новых подходов и методов, определяющих целостный взгляд на проблему [4].

Это связано с тем, что мы рассматриваем муниципальное образование как единую систему, в которой различные элементы этой системы не носят независимый характер и их надо описывать не самих по себе, а с учетом их значимости для муниципального образования.

В тоже время исследование являются неотделимым от анализа условий его функционирования.

К тому же, источником различных нововведений в муниципальном образовании или его функций является само муниципальное образование, так как оно является не просто целостной системой, а самоорганизующейся целостной системой.

Взаимосвязь сбалансированности и эффективности системы муниципального управления обеспечиваются институциональностью и целостностью процесса формирования механизма управления, поскольку снимают неопределенности и противоречия между целостностью системы и окружающей средой. Интенсивное развитие институциональных преобразований в условиях пространственной трансформации муниципальных образованиях могут способствовать инвестиционной и инновационной деятельности муниципальных властей.

Механизм управления каждым муниципальным образованием представляет целостною иерархическую систему органов, организаций и учреждений, осуществляющих властные полномочия, задачи и функции жизнедеятельности муниципального образования. Отсюда вытекают характерные признаки целостности механизма управления муниципальным образованием:

1. Целостность иерархической системы управления обеспечивается едиными принципами организации и деятельности органов, организаций и учреждений, а также едиными подходами к решению поставленных задач и целей.

2. Структура механизма управления муниципальными образования состоит из муниципальных органов, организаций и учреждений, связанных между собой, а также между чиновниками, служащими и работниками началами субординации и координации.

Одним из основных элементов обеспечения государственной целостности является территориальная целостность.

Местный уровень в конституционно-правовом механизме обеспечения целостности поддерживают правовые акты, принимаемые муниципальными органами, для реализации устойчивого развития и целостного управления территорией, обеспечения целостности территорий России.

Задачи стратегического развития муниципальных образований должны решаться в рамках долгосрочного управления, которое представляет собой

многофункциональный сложный организм, где наряду с защитой интересов и прав местного самоуправления, гарантированных государством, есть и другие, которые несут народнохозяйственную нагрузку, поэтому очень важен, комплексный и сбалансированный подход.

Поэтому справедливо можно утверждать, что функционирование механизма обеспечения целостности муниципального управления зависит от выстроенных связей и отношений в муниципальном образовании и поставленных целей развития данной территории.

К основам муниципального управления можно отнести нормативные правовые акты, стратегии и программы развития, утвержденные уполномоченными органами; политическая и экономическая ситуация в соседних муниципальных образованиях, регионах, в стране, в мире и т.д.

Главная задача механизма обеспечения целостности муниципального управления – точно определить момент проведения интеграции населения, хозяйствующих субъектов, администрации в том случае, когда для этого имеются все условия и правильно учтены интересы общества и власти.

Данную характеристику можно назвать направленностью связей. Логично предположить, что только положительные связи обеспечивают определенный уровень целостности системы. Но в современной науке благодаря работам А.А. Богданова, А.И. Пригожина получает распространение точка зрения, что многим сложным системам, к которым относятся социальные, присуща характеристика самоорганизации, саморазвития [1; 3]. А соответствующие процессы в системе осуществляются через возникновение и разрешение внутренних противоречий, через борьбу «активностей» и «сопротивлений», «порядка» и «хаоса» и т.п.

Таким образом, и отрицательные связи обеспечивают стабильность функционирования системы, ее эволюционное развитие. К числу таких связей в муниципальном управлении можно отнести, например, конкуренцию на рынке товаров и услуг которая, наряду с отношениями купли-продажи обеспечивает функционирование рыночной системы.

Основой создания новой концепции управления муниципальным образованием является институциональное управление, обеспечивающее взаимосвязь в структуре целостной системы управления разными уровнями иерархии управления, что даст возможность превратить систему управления в целостное образование.

Для понимания теории целостности управления социально–экономическими системами, данную систему можно определить, как единство взаимосвязанных и взаимообусловленных функциональных элементов, способных осуществить расширенное развития за счет собственных ресурсов.

Целостные социально–экономические системы имеют особенности, которые подчеркивают их роль и значение:

- интенсивное развитие качества систем, для внесения в общественную жизнь нового качества;
- включение частей, которые имеют определенные функции в структуре систем;
- имеют иерархическое содержание, и включаются в систему более высокого уровня;
- имеет собственные ресурсы для своей жизнеспособности;
- благодаря институциональным взаимодействиям обеспечивают устойчивость, несмотря на ограниченность ресурсного обеспечения;
- развиваются на основе развития частей, которые имеют собственную целевую функцию, отличную от целевой функции целостной системы;
- инновации, инвестиции, совершенствование управления являются основным источником финансового, экономического и социального развития целостных систем;

• приоритетность установок целостных систем более высокого уровня, по сравнению с целостными системами нижнего уровня;

• единство всех социально–экономических систем.

В современной России происходит сокращение людности малых и средних городов, рост контрастности расселения, поэтому механизм обеспечения целостности должен стимулировать центры развития и мобильность населения.

В рыночной экономике страны одной из основных целевых функцией деятельности муниципальных образований считается получение краткосрочной прибыли, для обеспечения текущего периода. Такой посыл входит в противоречие с научно–технологическим, инновационным, социальным развитием территории, провоцируя снижение жизненного уровня населения в долгосрочной перспективе и хищническое отношение к природным ресурсам.

В связи с этим целевая функция управления, такая как, рост добавленной стоимости валового общественного продукта, в большей бы мере соответствовала эффективному управлению хозяйственной деятельностью муниципальных образований, чем прибыль текущего периода.

Это означает, что целостная структура взаимосвязи процессов воспроизводства социально-экономической системы, таких как:

• решение вопросов муниципального значения;

• муниципальное управление собственностью и финансами;

• предоставление государственных услуг, находящихся в ведении муниципальных образований, повышение жизненного уровня населения;

• охрана окружающей среды;

• защита интересов и прав местного самоуправления,

Является фундаментальной системой, развитие которой не может нарушить даже пространственная трансформация территории, поскольку элементы системы взаимосвязаны институциональными взаимоотношениями.

Список использованных источников

1. Богданов А.А. Тектология: (Всеобщая организационная наука). В 2-х кн.: Кн. 1-2, Издательство: М.: Экономика, 1989. Страниц: 304 + 351.

2. Васильев А.А. Муниципальное управление: Конспект лекций. 3-е изд., перераб. и доп. – Н.Новгород: Изд. Гладкова О.В., 2003. – 388 с.

3. Пригожин А.И. Методы развития организаций. - М.: МЦФЭР, 2003. - 863 с.

4. Сивачев М.В. Оценка эффективности социально-эколого-экономического развития территории (на примере МО г. Тула), Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук Специальность 08.00.05 - Экономика и управление народным хозяйством (экономика природопользования), Москва, 2007.

С.Н. Леонов
д.э.н., профессор, ведущий научный сотрудник
Институт экономических исследований ДВО РАН, Хабаровск

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ТЕРРИТОРИЙ ОПЕРЕЖАЮЩЕГО РАЗВИТИЯ КАК ИНСТРУМЕНТА ФЕДЕРАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОТНОШЕНИИ ДАЛЬНЕГО ВОСТОКА

S.N. Leonov
D.Sc. in Economics, Professor, Leading Researcher
Economic Research Institute Far Eastern Branch of RAS, Khabarovsk

THE EFFECTIVENESS OF THE TERRITORIES OF ADVANCED DEVELOPMENT AS AN INSTRUMENT OF FEDERAL POLICY IN THE FAR EAST

Аннотация. Территории опережающего развития (ТОРы) нацелены на локальную избирательную поддержку регионов. Выявлена привлекательность ТОРов, созданных рядом с крупными городами, не удалось обнаружить явной ориентации резидентов дальневосточных ТОРов на производство экспортной продукции. Анализ осложняется нехваткой информации о масштабе бизнеса резидентов ТОР (объем инвестиций, численность сотрудников, ожидаемый и фактический объемы производства или продаж).
Ключевые слова: территории опережающего развития, Дальний Восток.

Abstract. The territories of advanced development (TADs) are aimed at local selective support of the regions. The attractiveness of TADs created near major cities was revealed, it was not possible to find a clear orientation of residents of the far Eastern TADs to the production of export products. The analysis is complicated by the lack of information on the scale of business of residents of the TADs (the volume of investment, the number of employees, expected and actual production or sales).
Keywords: territories of advanced development, Far East.

Введение. В ежегодном послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 года Президент В.В. Путин заявил, что развитие Дальнего Востока (ДВ) является национальным приоритетом на весь 21 век. Исторически сформировались два подхода к развитию ДВ: государственный патернализм и поощрение частных инвестиций. Быстрый экономический рост начала текущего столетия подкреплялся значительными федеральными инвестициями. Но после кризиса 2007-2009 гг. потеря финансовых возможностей масштабного развития инфраструктуры в регионе заставила федеральное правительство пересмотреть стратегию финансирования регионального развития, сделав ставку на частные инвестиции [1].

В декабре 2014 г. федеральные власти внедрили новый инструмент привлечения частных инвестиций в регион, – «территории опережающего социально-экономического развития» (ТОРы), приняв закон №473-ФЗ [2].

Основные принципы создания ТОР базируются на применении теории «точек роста» [3], использовании лучших практик стран АТР и включают налоговые льготы, низкие ставки по уплате страховых взносов, особый таможенный режим и порядок землепользования, создание инфраструктуры за счет государства. По общей концепции ТОРы похожи на особые экономические зоны (ОЭЗ), но в отличие от ОЭЗ, создаются под крупных инвесторов, заключивших с уполномоченным федеральным

© С.Н. Леонов, 2019

органом предварительные соглашения, определяющие вид планируемой экономической деятельности, объем инвестиций и количество создаваемых рабочих мест. ТОРы создаются на 70 лет, срок их существования может быть продлен, что не предусмотрено для ОЭЗ (49 лет). В ТОРах разрешено вести разработку месторождений полезных ископаемых и производить подакцизные товары, что практически полностью запрещено в ОЭЗ. В границах ТОР разрешено создавать индустриальные (промышленные парки). Налоговые льготы здесь более значительны, чем в ОЭЗ [4].

Существуют значительные ожидания того, что ТОРы сыграют положительную роль в развитии ДВ, поскольку особый налоговый режим для резидентов ТОР позволяет снизить расходы на выплаты налогов более чем на 40% в сравнении с действующей системой налогообложения [5, с. 577]. В то же время отмечается риск того, что этот новый инструмент может оказаться недостаточно эффективным [6], а их воздействие на развитее малого предпринимательства – преувеличено [7]. Поэтому эмпирические исследования эффективности функционирования ТОРов имеют важное значение как с академической, так и с практической точек зрения.

Особенности создания ТОРов на ДВ. Три первые Тора были созданы на ДВ в июне 2015 года (Хабаровская и Комсомольская в Хабаровском крае и Надеждинская – в Приморском крае). В период с августа 2015 до августа 2018 года были созданы еще 15 ТОРов в 8 дальневосточных субъектах Федерации. На начало 2019 года на Дальнем Востоке функционировало 18 ТОР, общее число действующих участников достигло 332 (табл. 1).

Таблица 1 – Характеристика территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР), созданных на Дальнем Востоке (по состоянию на 01.01.2019 г.)

Регион	Наименование ТОР	Дата создания	Специализация ТОР	Приоритетные виды деятельности, (число)	Число действующих резидентов ТОР
Приморский край	Надеждинская	25.06.2015	промышленно-логистическая, пищевая, сельское хозяйство	53	46
	Михайловская	21.08.2015	сельское хозяйство	53	12
	Большой Камень	28.01.2016	судостроение, туризм	51	18
	Нефтехимическая	7.03.2017	нефтепереработка	33	1
Хабаровский край	Комсомольск	25.06.2015	промышленная, производство комплектующих для авиастроения	53	25
	Хабаровск	25.06.2015	промышленно-логистическая, сельское хозяйство, металлургическое производство	53	29
	Николаевск	19.04.2017	судоремонт, переработка водных биоресурсов, добыча полезных ископаемых	7	6
ЕАО	Амуро-Хинганская	27.08.2016	горнодобывающая промышленность, туризм, легкая и пищевая промышленность	13	5

Амурская область	Белогорск	21.08.2015	сельское хозяйство, производство пищевых продуктов	53	6
	Приамурская	21.08.2015	промышленно-логистическая	55	6
	Свободный	3.06.2017	газоперерабатывающий завод, нефтехимическая промышленность	20	4
Сахалинская область	Горный воздух	17.03.2016	туризм	16	21
	Южная	17.03.2016	сельское хозяйство, производство продуктов питания, туризм	23	8
	Курилы	23.08.2017	рыбная промышленность, марикультура, туризм	6	1
Камчатский край	Камчатка	28.08.2015	туристическая, промышленно-логистическая, сельское хозяйство, рыболовство и рыбоводство	50	76
Республика Саха (Якутия)	Кангалассы (индустриальный парк)	21.08.2015	промышленная (производство химических, пластмассовых и резиновых изделий), растениеводство и животноводство	51	17
	Южная Якутия	28.12.2016	Горнодобывающая промышленность, добыча и переработка коксующихся углей	33	12
ЧАО	Беринговский	21.08.2015	горнодобывающая промышленность, рыболовство	47	39
Итого	18			**670**	**332**

Источник: составлено по [8]

Как видно из табл. 1, первые из созданных ТОРов можно охарактеризовать как «комплексные», поскольку общее число видов деятельности, при осуществлении которых действует особый правовой режим осуществления предпринимательской деятельности в этих зонах составляло 50-53. С 2016 года федеральное правительство изменило политику создания ТОРов, фокусируясь на «узкопрофильных» зонах, где число разрешенных видов деятельности колеблется от 5 до 23.

Активность инвесторов сильно различается по зонам. На начало 2019 г. ТОР "Камчатка" являлась крупнейшей среди всех зон по числу резидентов (76), за ней следуют «Надеждинская» (46), «Беринговский» (39), «Хабаровск» (29), «Комсомольск» (25) и "Горный воздух" (21). Среди наименьших по числу резидентов - ТОР «Нефтехимическая» и «Курилы», обе из которых насчитывают по одному резиденту.

Реестры содержат данные о хозяйственной деятельности резидентов, которые позволяют оценить отраслевую структуру хозяйственного комплекса, формирующуюся в зонах. В таблице 1 показано количество видов экономической деятельности, которое разрешено к ведению в каждой из ТОРов. Поскольку один резидент может осуществлять несколько видов экономической деятельности, совокупное число зарегистрированных видов экономической деятельности (670) в 2 раза превышает общее число зарегистрированных резидентов (332).

Дискуссия. Во-первых, выявляется значительное расхождение между ТОРами по числу зарегистрированных резидентов. Выделяется несколько факторов, которые

могут объяснить разницу. С одной стороны, все ТОП-5 по числу резидентов ТОРы были открыты в 2015 году и имеют более продолжительную историю, чем созданные позднее. С другой, - «комплексная ТОР» объективно привлекает больше резидентов, поскольку открыта для большего числа предпринимателей. Не случайно вышеупомянутые 5 крупнейших ТОРов являются «комплексными».

Во-вторых, в случае крупных ТОРов «Надеждинская», «Хабаровск» и «Комсомольск», представляется, что близость к крупным городам, влияет положительно на число резидентов (ТОР «Надеждинская» находится в пригороде Владивостока). Правда, в эту гипотезу не укладывается лидерство ТОР «Камчатка» среди всех территорий опережающего развития на Дальнем Востоке.

В-третьих, анализ специализации создаваемых ТОР (табл. 1) показывает, что большинство проектов рассчитано на локальный дальневосточный рынок или организацию импортозамещения. Формирующаяся специализация дальневосточных ТОРов, подкрепляемая утверждениями представителей федеральных органов власти о том, что «Дальнему Востоку нужны все инвесторы подряд» [9], порождает сомнение, что Правительству РФ удастся создать на Дальнем Востоке промышленный кластер в составе ТОРов, который может стать важным условием функционирования и развития международной промышленной сети АТР.

В России идея ТОРов базируется на функциональном подходе к организации регионального управления, начиная с организации создания инфраструктуры, нацеленности на выпуск готовой продукции в рамках зоны и заканчивая критериями успешности деятельности ТОР (число созданных рабочих мест, объем привлеченных инвестиций). При этом практически не учитывается близость дальневосточных ТОРов к динамично развивающимся странам АТР, для которых характерна не функциональная, а организационная структура управления производством, в рамках которой ответственность за выпуск конечного продукта распределяется между несколькими странами (регионами). Например, между Республикой Кореей и КНР в последнее десятилетие значительно выросла доля внутриотраслевой торговли, особенно товарами промышленного назначения и промежуточными продуктами [10, с.12-13]. Это подтверждает преимущества процессного подхода к организации производства, особенно в условиях высокой конкуренции и частой смены бизнес-процессов. Поэтому объективно формирующаяся нацеленность дальневосточных ТОРов на внутренний спрос и импортозамещение может стать тормозом их экспортной специализации.

Список использованных источников

1. Минакир П.А., Прокапало О.М. Дальневосточный приоритет: инвестиционно-институциональные комбинации // Журнал Новой экономической ассоциации. 2018. No 2. С. 146–155.

2. Закон Российской Федерации «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29 декабря 2014 № 473-ФЗ // Информационно-правовая база «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/ (дата обращения 28.03.2019).

3. Перру Ф. Экономическое пространство: теория и приложения // Пространственная экономика. № 2. 2007.

5. Леонов С.Н. Инструменты реализации государственной региональной политики в отношении Дальнего Востока России // Пространственная экономика. 2017. № 2. С. 41–67. DOI: 10.14530/se.2017.2.041-067.

6. Кашина Н.В. Территории опережающего развития: новый инструмент привлечения инвестиций на Дальний Восток // Экономика региона. 2016. Т. 12. Вып. 2. С. 569–585. DOI: 10.17059/2016–2–21.

7. Кузнецова О.В. Особые экономические зоны: эффективны или нет? // Пространственная экономика. 2016. № 4. С. 129–152. DOI: 10/14530/se.2016.4.129-152.

8. Леонов С.Н. Состояние и особенности размещения малого предпринимательства по регионам России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 5. С. 103-119. DOI: 10.15838/esc.2018.5.59.7.

9. Реестр резидентов территорий опережающего социально-экономического развития (ТОР). URL: (https://erdc.ru/upload/reestr-tor.pdf) (дата обращения: апрель 2019) (дата обращения 28.03.2019).

10. Замминистра: ДВ нужны все инвесторы подряд. Новости@mail.ru. 2017. 1 марта.

11. Хонгел Хан. Развитие Дальнего Востока России в условиях новой экономической ситуации в мире // ЭКО. 2017. № 3. С. 5–20.

С.А. Липски
д.э.н., доцент
Государственный университет по землеустройству, Москва

ПРОБЛЕМЫ ПРИЗНАНИЯ НЕВОСТРЕБОВАННЫХ ЗЕМЕЛЬНЫХ ДОЛЕЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ

S.A. Lipski
D.Sc. in Economics, Associate Professor
State University of Land Management, Moscow

PROBLEMS OF RECOGNITION OF UNCLAIMED LAND SHARES AS MUNICIPAL PROPERTY

Аннотация. Для решения проблемы невостребованных земельных долей применяется специальный механизм, который позволяет признавать такие доли муниципальной собственностью. В статье проведен анализ того, как идет этот процесс, начавшийся в 2011 г., а также предложено наделить муниципалитеты дополнительными правами в сфере земельно-имущественных отношений.
Ключевые слова: муниципалитеты, законодательство, земельные доли, собственность.

Abstract. To solve the problem of unclaimed land shares is the special mechanism, which allows recognize of such shares as municipal property. The article analyzes the progress of this process, which began in 2011, and proposes to give municipalities additional rights in the field of land and property relations.
Keywords: municipalities, legislation, land shares, property.

Одна из ключевых проблем современного аграрного землепользования – переход в муниципальную собственность невостребованных земельных долей. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с последующими дополнениями и изменениями; далее – Закон об обороте сельхозземель) [1] с 2010 г. относит к невостребованным такие земельные доли, собственники которых: 1) умерли и в права наследования ими никто не вступил, 2) никак не распоряжались ими в течение 3 и более лет; 3) не были указаны в решениях органа местного самоуправления о приватизации соответствующих земель (об образовании земельных долей).

Результаты сравнительно недавно начавшегося процесса – признания муниципальной собственностью таких невостребованных долей – следующие. За первые два года (к концу 2013 г.) земельные доли общей площадью 15,3 млн. га были признаны муниципальной собственностью. Но это составляет лишь 16,1% от общего числа принадлежащих гражданам долей и менее чем треть невостребованных. В последующем общая площадь невостребованных долей возросла до 18,5 млн. га [2, с. 18], что объясняется работой по выявлению новых невостребованных долей (причем эта цифра близка к оценочным мнениям о том, сколько в действительности таких, невостребованных долей), увеличивается и площадь долей, признанных муниципальной собственностью.

Однозначного ответа на вопрос, почему муниципальной собственностью признано менее 30% земельных долей, включенных в списки невостребованных, нет. Наиболее же вероятными являются следующие причины:

– организационно-технические ошибки органов местного самоуправления;

© С.А. Липски, 2019

– включение в такие списки долей собственники которых умерли сравнительно недавно и в права наследования ими вступили наследники. В этих случаях указанный выше 3-летний срок нераспоряжения долей начинается с момента перехода прав на нее к последнему;

– возможные конфликты между сельскохозяйственными организациями, фактически использующими соответствующие земли и муниципалитетами, которые становятся их легальными собственниками. В частности, признание невостребованных долей муниципальной собственностью может повлечь за собой дополнительные расходы для таких организаций (например, в виде земельного налога, который они в настоящее время не уплачивают). И вообще, став полноценным собственником, муниципалитет может предоставить участки, выделенные в счет невостребованных долей, совершенно иным лицам.

Но это скорее организационные и юридико-технические сложности. Тогда как решение проблемы земельных долей зависит от того какого, экономического (приоритет за сельскохозяйственной организацией) или социального (приоритет за гражданами-собственниками долей) характера будет придерживаться законодатель и вообще государство в рамках текущей аграрной политики. Причем, ранее этот подход менялся. Так в период 1990-х гг. и вплоть до принятия Закона об обороте сельхозземель это был явно выраженный социальный характер; период 2002-2005 гг. – сбалансированный подход. Последние же 10-12 лет приоритет явно отдан сельскохозяйственным организациям и муниципальным образованиям (экономический подход) [3. С. 129-130].

Основная же причина, не позволяющая уже несколько десятилетий найти оптимальное решение в вопросе о приватизированных таким путем сельскохозяйственных угодьях, заключается в том, что способ и условия их приватизации привели к возникновению противоречия между ключевыми участниками аграрного производства (и вообще сельской жизни): 1) сельскими жителями, ставшими собственниками земли, но не имеющими возможности организовать ее использование и 2) агрохозяйствами, объективной потребностью для которых является осуществление на указанных землях процесса сельскохозяйственного производства (а, в конечном счете – это интерес сельскохозяйственной отрасли). В этом заключается глубинная проблема земельных долей. Поэтому и решение этой проблемы возможно только путем эволюционного, основанного на законе перехода прав собственности на земельные доли к сельскохозяйственным товаропроизводителям от тех граждан, которые никак не вовлечены в аграрное производство (либо вовлечены, но предпочитают участвовать в нем как наемные работники с гарантированной заработной платой, а не в качестве предпринимателя или инвестора).

При этом следует учитывать, что к настоящему времени легализованы два понятия: «земельная доля» (2003) и «невостребованная земельная доля» (2011): первая представляет собой долю в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, возникшую при приватизации сельскохозяйственных угодий, осуществленной до вступления в силу Закона об обороте сельхозземель (ст. 15 указанного Закона), а определение второй дано путем перечисления ее отличий от «обычной» земельной доли.

Но помимо них может есть и общая долевая собственность, возникшая вне связи с приватизацией 1990-х гг. Между тем, в большинстве норм Закона об обороте сельхозземель (ст. 1, 5, 12 и др.) говорится о «доле в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения». Вопрос о том, идентичны ли указанные доли земельной доле, определение которой дано в ст. 15 указанного Закона (доля, возникшая при приватизации сельскохозяйственных угодий, осуществленной до вступления в силу данного Закона) неоднозначен. Мало того, в

ряде статей сначала говориться о доле в праве общей собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, а затем (как о ней же) – о земельной доле (например, определяя права ее собственника – ст. 12). Причем формулировка п. 1 ст. 12 о том, что «без выделения земельного участка в счет земельной доли такой участник долевой собственности» фактически устанавливает их тождественность

Естественно, что в момент принятия Закона об обороте сельхозземель такой проблемы не было – все случаи общей долевой собственности на земли, оборот которых регулируется этим законом (на садовые, личные подсобные и ряд других земель его нормы не распространяются), были результатом приватизации предыдущих лет. Но затем, земельно-имущественные отношения в АПК усложнились. И возник вопрос – нужно ли применять к отношениям общей долевой собственности, возникшим не в связи с массовой приватизацией, а сугубо по основаниям, предусмотренным гражданским законодательством, те же нормы и ограничения, что и для «обычных», ранее возникших (в ходе приватизации) земельных долей?

Как отмечено выше, ключевую роль в решении проблемы невостребованных земельных долей играют муниципалитеты. Но они с 2005 г. лишены возможности купить земельные доли у граждан-собственников, желающих их продать, но не находящих покупателя с достойным предложением. Следует отметить, что прямой запрет для муниципалитетов на выкуп долей у их собственников, не имеющих возможности использовать соответствующую им землю, просто не соответствует общей логике Закона об обороте сельхозземель, согласно которой именно органы местного самоуправления в настоящее время ведут всю работу в отношении невостребованных земельных долей, и в конечном итоге те переходят в муниципальную собственность.

Причем это стало бы не только дополнительной мерой защиты прав граждан–собственников земельных долей (появится альтернатива монополии одной сельскохозяйственной организации), но и способом позволяющим укрепить имущественный потенциал муниципалитетов и повысить в среднесрочной и долгосрочной перспективе их доходную базу. Первое особенно в случаях банкротства и прекращения деятельности сельскохозяйственных организаций, ранее использовавших находящуюся в общей долевой собственности землю. Например, согласно сельскохозяйственной переписи 2016 г. за 10 лет число сельскохозяйственных организаций по стране сократилось с 59,2 тыс. до 36.1 тыс. [4, с. 12].

Расширение возможностей муниципалитетов по приобретению земель и земельных участков в муниципальную собственность (признанию их находящимися в их собственности) расширит их возможности по обеспечению комплексного территориального развития [5]. В то же время предоставление соответствующего права муниципалитетам, изменяющее монопольное положение сельскохозяйственных организаций, изменит сложившийся баланс между ними. Поэтому данное предложение следует дополнительно изучить.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» (с послед. дополн. и изм.). // Рос. газ. – 2002 – 27 июл.

2. О состоянии сельских территорий в Российской Федерации в 2016 году. Ежегодный доклад по результатам мониторинга. – М.: Росинформагротех. 2018. вып. 4 – 328 с.

3. Проблемы правового обеспечения земельных преобразований в постсоветской России: опыт, варианты и перспективы решения (к 30-летию образования кафедры земельного права): Монография. / Липски С.А., Жариков Ю.Г. и др. – М.: ГУЗ, 2016. – 300 с.

4. Предварительные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года: В 2 т. Т. 1: Предварительные итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года по Российской Федерации/Федеральная служба гос. статистики. М.: ИИЦ «Статистика России», 2017.

5. Хлыстун В.Н., Алакоз В.В. Механизмы включения неиспользуемых земель в сельскохозяйственный оборот. // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2016. № 11. С. 38-42.

С.В. Лиц
магистрант
Научный руководитель: Милькина И.В., к.э.н., доцент,
доцент кафедры государственного и муниципального управления
Государственный университет управления, Москва

МЕЖДУНАРОДНАЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТЬ РОССИИ В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ ВЫСОКОТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО КОМПЛЕКСА

S.V. Lits
Master Student
State University of Management, Moscow

INTERNATIONAL COMPETITIVENESS OF RUSSIA IN THE SPHERE OF INNOVATION OF HIGH-TECH COMPLEX

Аннотация. В статье, на основе анализа показателей доли высокотехнологичной продукции на мировом рынке, делается вывод об отставании России от ведущих экономически развитых стран в развитии высокотехнологичных отраслей. На основе изучения доли высокотехнологичной продукции в экспорте РФ. и место России в глобальном рейтинге конкурентоспособности, составленном, экспертами Всемирного экономического форума (WEF), также сделан вывод о снижении уровня конкурентоспособности России в инновационной сфере высокотехнологического комплекса на международной арене.

Ключевые слова: международная конкурентоспособность, инновации, высокотехнологичность.

Abstract. The article, based on the analysis of the share of high-tech products in the world market, concludes that Russia is lagging behind the leading economically developed countries in the development of high-tech industries. Based on the study of the share of high-tech products in Russian exports. and Russia's place in the global competitiveness ranking, compiled by experts of the world economic forum (WEF), is also concluded to reduce the level of competitiveness of Russia in the innovative sphere of the high-tech complex in the international arena.

Keywords: international competitiveness, innovations, high-tech.

В настоящее время негативные тенденции в политической и экономической сферах, диктуют необходимость ускорения темпов развития отечественной экономики, повышения ее конкурентоспособности на мировом рынке. При этом акцент делается на необходимости развития высокотехнологичных отраслей, продукция которых наиболее востребована на мировом рынке.

Разработка высокотехнологичной продукции и выход с ней на мировой рынок, позволяет решать ряд задач:

1. Увеличивать прибыль отечественных предприятий, и соответственно налоговые отчисления в бюджеты всех уровней.
2. Расширять производство высокотехнологичной продукции, создавать новые рабочие места на российских предприятиях.
3. Повышать авторитет России на международной арене.

Таким образом, рассматриваемая в рамках исследования тема является актуальной. Целью данного исследования является изучение международной

© С.В. Лиц, 2019

конкурентоспособности России в инновационной сфере высокотехнологического комплекса.

Задачами исследования являются:

1. Рассмотреть понятие «международная конкурентоспособность».

2. Определить понятие «инновации» и их сущность применительно к развитию высокотехнологичных предприятий в Российской Федерации.

3. Определить характер влияния развития инноваций в высокотехнологичном комплексе на повышение конкурентоспособности России на международном уровне.

Рассмотрим подробнее определение «конкурентоспособности» и «международная конкурентоспособность экономики», данные отечественными исследователями. А.Ю. Подчуфаров, Р.В. Сеньков определяют конкурентоспособность как интегральную характеристику, которая отражает способность участника конкурентных отношений, достигать преимущества на рынке. Показатель конкурентоспособности представляет собой отношение обобщенных характеристик качества к затратам на его достижение [8].

Международная конкурентоспособность экономики определяется посредством сопоставления различных показателей. В настоящее время, наиболее популярными являются индексы глобальной конкурентоспособности, определяемые Международным институтом менеджмента и развития (IMD) и экспертами Всемирного экономического форума (WEF). При составлении обоих индексов, учитываются, в числе прочих, показатели, характеризующие степень инновационности экономик государств. К числу показателей инновационности экономики, составители указанных рейтингов относят:

- показатель качества образования;
- расходы на ведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ (НИОКР);
- показатель, характеризующий соотношение ученых и инженерно-технического персонала, занятого в высокотехнологичных отраслях.

Таким образом, показатели развития инновационной сферы высокотехнологического комплекса, в значительной мере, оказывают влияние на глобальный индекс международной конкурентоспособности страны. В связи с этим, рассмотрим понятия «инновации» и «высокотехнологичные отрасли».

Понятие «инновация» происходит от слова «innovation» (англ.) «введение новаций» (новшеств). Исследователи С.Д. Ильенкова, И. Шумпетер [9], ввели в научную среду и понятие «инновация», который считали воплощением научного открытия в новой технологии или продукте.

Рассмотрим значение инновационной деятельности для Российской Федерации. В современных условиях, необходимость в инновациях в экономике РФ обусловлена потребностью избавления от сырьевой зависимости. Также потребность во внедрении инноваций обусловлена курсом на импортозамещение в ведущих отраслях, взятым правительством страны.

В настоящее время на государственном уровне признается важность инновационной деятельности для развития экономики РФ и городов России [6]. Это подтверждено в положениях Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642. В указанном документе отмечается, что наибольший эффект от инновационной деятельности, может быть достигнут при сочетании предпринимательской инициативы с государственной поддержкой.

В результате реализации рассматриваемой стратегии, должен быть достигнут высокий уровень социальной ориентированности научно-технического прогресса, повышение уровня жизни населения в результате повышение эффективности

общественного производства, качественно иной уровень ресурсосбережения и экологизация экономики.

Таким образом, инновационная деятельность признается в качестве важнейшего условия развития отечественной экономики и повышения ее конкурентоспособности на мировом рынке [6]. В настоящее время, создание инноваций в РФ осуществляется, в значительной степени на предприятиях, относящихся к высокотехнологичным отраслям. Рассмотрим понятие «высокотехнологичная отрасль». А.А. Шполянская рассматривает понятие «высокотехнологичная отрасль» как отрасль, в которой, при создании продукции используются новейшие технологии и осуществляются научные и опытно-конструкторские работы (НИОКР) [3]. Перечень высокотехнологичных отраслей приводится в утвержденных Правительством РФ 31.01.2013 «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года». К ним отнесены следующие отрасли:

- авиастроение;
- космическая отрасль;
- атомный энергопромышленный комплекс;
- отрасль судостроения;
- радиоэлектронная промышленность [1].

Рассмотрим состояние развития высокотехнологичных отраслей в России в сравнении с крупнейшими экономически развитыми странами. Доля наукоемкой продукции на мировом рынке РФ в сравнении с экономически развитыми государствами по данным Института статистических исследований и экономики знаний ВШЭ, показана на рисунке 1 [2].

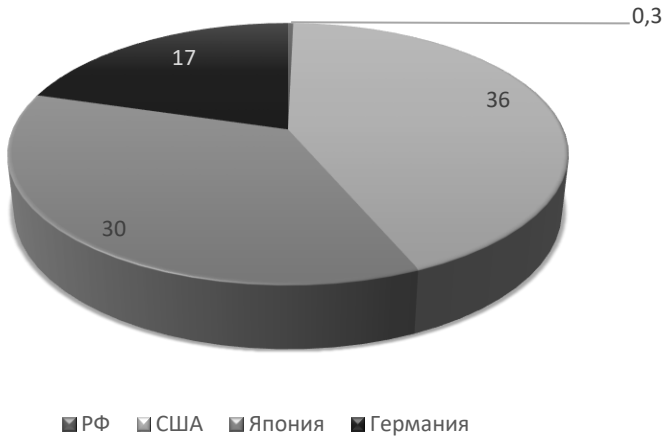

Рисунок 1 – Доля наукоемкой продукции на мировом рынке РФ в сравнении с экономически развитыми государствами (в %)

Как следует из данных, представленных на рисунке 1, в настоящее время наблюдается отставание РФ в развитии высокотехнологичных отраслей, по сравнению с ведущими экономически развитыми странами.

О степени конкурентоспособности на мировом рынке отечественного высокотехнологичного сегмента экономики, свидетельствуют показатели, характеризующие внешнеэкономическую деятельности, в частности, показатель высокотехнологичного экспорта. Структура отечественного экспорта по состоянию на январь-март 2018 г., показана на рисунке 2 [5].

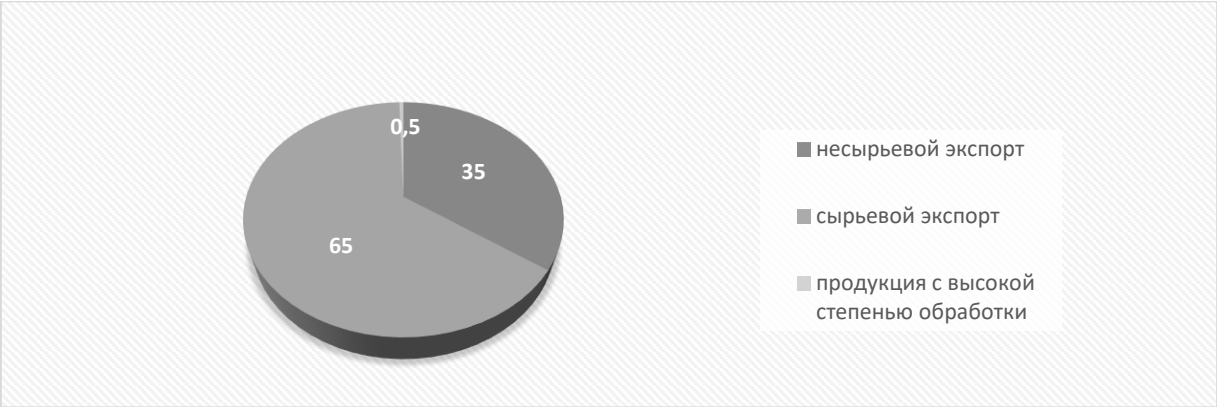

Рисунок 2 – Структура отечественного экспорта по состоянию на январь-март 2018г. (в %)

Как следует из данных, представленных на рисунке 2, 65 % отечественного экспорта составляет сырье. Несырьевой сегмент экспорта составляет 35%. Доля в экспорте продукции с высокой степенью переработки, к которой относится продукция высокотехнологических отраслей, составляет 0,5 %. Таким образом, рассмотренные показатели свидетельствуют о недостаточном уровне конкурентоспособности России в инновационной сфере высокотехнологического комплекса [4].

Можно сделать вывод о том, что высокотехнологичные отрасти в России, развиваются недостаточно. На сегодняшний день они не могут составить конкуренцию ведущим странам мира. Об этом свидетельствуют результаты исследования, проведенного в 2018 г. экспертами Всемирного экономического форума (WEF), на основе которого составлен рейтинг глобальной конкурентоспособности.

В первую тройку указанного рейтинга входят такие государства как США (1 место), Сингапур (второе место), Германия (3 место). Россия в данном рейтинге занимает 43 место из 137 стран. В 2017 г. в рассматриваемом рейтинге, Россия находилась на 38 месте [5].

Таким образом, следует констатировать наличие тенденции к снижению уровня конкурентоспособности России в инновационной сфере высокотехнологического комплекса на международной арене. Данная ситуация требует принятия мер по поддержке и развитию высокотехнологичного сегмента отечественной экономики на государственном уровне [7]. Необходимо увеличить ассигнования на НИОКР в тех отраслях, продукция которых способна на равных конкурировать с аналогичными иностранными образцами, или превосходить их. Также необходимо разработать и реализовать государственные программы развития высокотехнологичных отраслей экономики.

Реализация взвешенной и научно обоснованной политики по развитию высокотехнологичного сектора отечественной экономики, позволит повысить место России в глобальном рейтинге конкурентоспособности.

Список использованных источников

1. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации». URL:http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81994/763304598ecd5577559be73b77f8437a00db8be6/ (дата обращения 09.04.2019).

2. Минпромторг России. Сводная статистическая информация геоинформационной системы по индустриальным паркам. URL:https://www.gisip.ru/stats_sum/pdf/ru/ (дата обращения: 09.04.2019).

3. Шполянская А.А. Высокотехнологичные отрасли: определение и условия развития // Молодой ученый. 2015. №22. С. 518-522. URL: https://moluch.ru/archive/102/22775/ (дата обращения: 09.04.2019).

4. Индекс глобальной конкурентоспособности. Информация об исследовании и его результаты. URL:https://gtmarket.ru/ratings/global-competitiveness-index/info (дата обращения: 09.04.2019).

5. Итоги внешней торговли России в январе-мае 2018 г. URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/2a25e1df-29ce-4f08-9db5-d7fe45cc5d34/18.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=2a25e1df-29ce-4f08-9db5-d7fe45cc5d34 (дата обращения: 09.04.2019).

6. Милькина И.В., Лиц С.В. Влияние конкурентоспособности высокотехнологичных отраслей на развитие городов России // Муниципальная академия. 2019. №1. С.125-130.

7. Милькина И.В. Трансформация отношений собственности в высокотехнологичных отраслях российской экономики // В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития Сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 42-50.

8. Подчуфаров А.Ю., Сеньков Р.В. Теория и практика управления конкурентоспособностью на примере ведущих российских и зарубежных компаний. Сборник тезисов Международного научного форума «Государственное управление», 19-20 июня 2017 г. URL:https://publications.hse.ru/chapters/207184572 (дата обращения: 09.04.2019).

9. Спицын В.В. Оценка результативности развития высокотехнологичных отраслей России в сравнении с зарубежными странами // Мир новой экономики. 2014. №3. URL:https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-rezultativnosti-razvitiya-vysokotehnologichnyh-otrasley-rossii-v-sravnenii-s-zarubezhnymi-stranami (дата обращения: 09.04.2019).

К.Ю. Лукашова
студент
Государственный университет управления, Москва

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В Г. МОСКВЕ

K.Y. Lukashova
Student
State University of Management, Moscow

PROBLEMS OF THE MANAGEMENT OF THE SYSTEM OF SOCIAL PROTECTION OF THE POPULATION IN MOSCOW

Аннотация. Статья отражает сложившуюся ситуацию системы управления социальной защиты населения в г. Москве. Определено понятие и сущность социальной политики государства.
Ключевые слова: управление системой социальной защиты населения.

Abstract. The article reflects the current situation of the system of management of social protection of the population in Moscow. The concept and essence of the social policy of the state is defined.
Keywords: management of the social security system.

Система социальной защиты населения, несмотря на свою длительную историю становления, до сих пор находится в поиске наиболее благоприятных вариантов реализации социальных гарантий, форм и моделей социального обслуживания населения и оптимальной системы управления. В целях развития системы социальной защиты населения в России необходимо совершенствовать систему управления организационно-экономическими отношениями и планированием в данной сфере [4]. В настоящее время социальная сфера, должна рассматриваться как фактор национальной безопасности, поскольку качество жизни населения указывает на уровень развития муниципального образования [2].

Социальная защита населения представляет собой социальный институт нормативно-правовых основ, целью которого является избавить большую его часть от социальной изоляции и укрепить социальное единство граждан.

Согласно законодательству Российской Федерации, социальная защита населения рассматривается с одной стороны, как развитие личности и поддержки малообеспеченных слоев населения, а с другой стороны – как систему гарантий, на обеспечение равных возможностей вести достойную и безопасную жизнь. Социальная защита может осуществляться в таких формах, как: страхование, адресная социальная помощь, государственное социальное обеспечение и т.д.

Проблема системы социальной защиты населения недостаточно полно исследована и разработана в современной научной литературе, некоторые ее аспекты требуют более тщательной проработки и осмысления. Существует два необходимого критерия при создании государственной системы управления социальной защиты:

– обеспечение единого подхода в реализации государственных вопросах в сфере социальной защиты населения;

– наличие ресурсов, необходимые для реализации государственной поддержки.

© К.Ю. Лукашова, 2019

На данный момент система социальной защиты населения характеризуется высоким уровнем износа материальной и технической базы, увеличением среднего возраста сотрудников социальной сферы, отток профессиональных кадров.

В России отмечается острая нехватка кадров в профессии социального работника. Также стоит отметить о проблеме оплаты труда социальным работникам. Увеличение зарплаты соцработникам является необходимостью, потому что средний оклад в данной сфере составляет 20 000 рублей. Однако на практике социальные работники зарабатывают еще меньше – в некоторых регионах 13 000-18 000 рублей, рис.1.

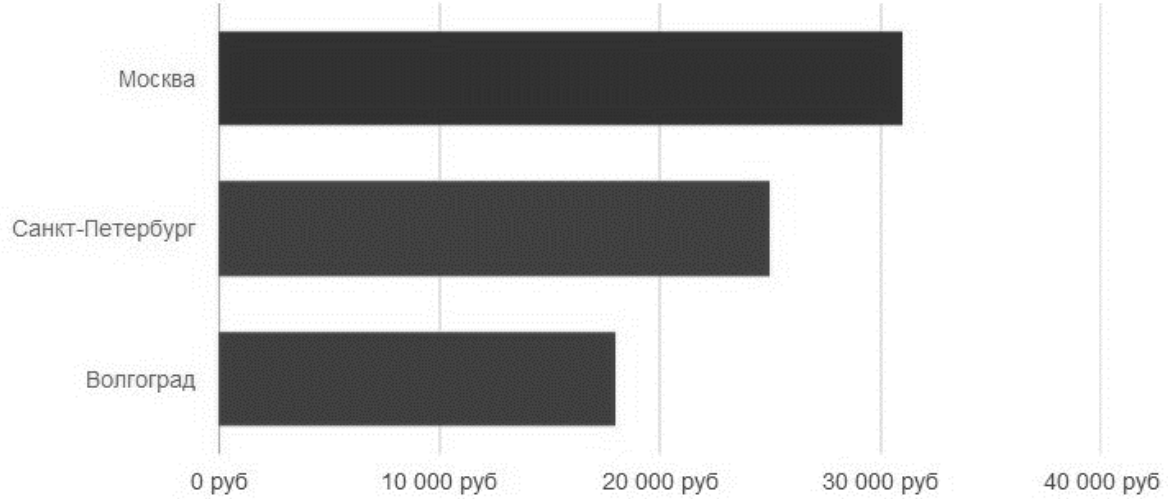

Рисунок 1 – Заработная плата социальных работников в регионах РФ

Наиболее высокую заработную плату в этой сфере получают представители столицы, потому что здесь средняя зарплата превышает 30 000 рублей [5].

На рисунке 2 отражена динамика средней заработной платы социального работника в г. Москве.

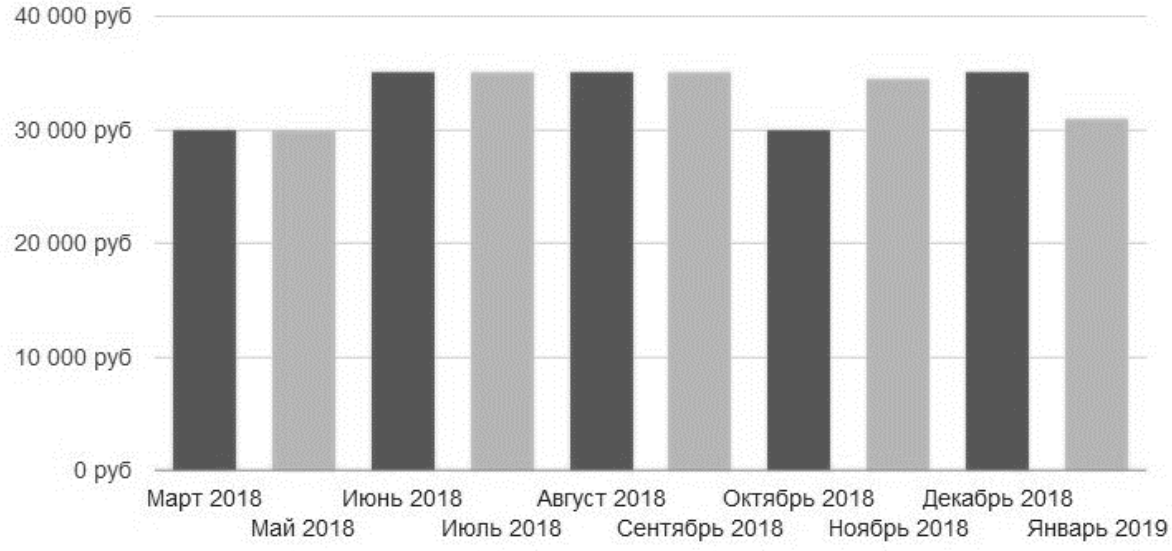

Рисунок 2 – Изменение уровня средней заработной платы социального работника в Москве

Правда, здесь стоит сказать, что и уровень жизни в Москве намного выше, чем в провинции, поэтому соотношение трат и прибыли получается примерно одинаковым.

Следует отметить, что в связи с новой пенсионной реформой, повышением роста НДС, повышением стоимости услуг ЖКХ и других жизненно важных статей расходов, увеличение среднего возраста сотрудников – объективный фактор.

Одна из остро стоящих проблем развития социальной защиты населения – кадровый потенциал. Именно наличие профессионального персонала играют решающую роль в развитии системы социальной защиты населения.

Для решения данной проблемы в системе социальной защиты населения, необходимо в первую очередь избавить население от стереотипов, которые существуют в обществе о социальных работниках, что поможет привлечь молодых сотрудников в данную сферу. Так же имеется смысл в развитие сети социальных магазинов на основе франчайзинга, что так же поможет улучшить ситуацию в данной сфере [1; 3].

Список использованных источников

1. Вафин Д. Р., Хмельченко Е.Г. Развитие сети социальных магазинов на основе франчайзинга // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2018. – № 2. – С. 94-99.

2. 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.

3. Миронов С. В., Хмельченко Е. Г. Франчайзинг как новая форма договорных отношений социальной сферы // Вестник национального института бизнеса. – 2018. – №32. – С.142-146.

4. Петрина О.А. Некоторые аспекты развития социального предпринимательства в России // Муниципальная академия. – 2018. – № 3. – С. 50-54.

5. Обзор статистики зарплат профессии Социальный работник в Москве // TRUD.COM URL: https://moskva.trud.com/salary/693/81316.html (дата обращения: 01.03.2019).

А.В. Любина
аспирант, консультант отдела стратегического планирования,
прогнозирования и мониторинга
Комитета по экономическому развитию
и инвестиционной политике Псковской области
Псковский государственный университет, Псков

АНАЛИЗ МЕТОДИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

A.V. Lyubina
Postgraduate Student
Consultant of the Strategic Planning, Forecasting and Monitoring Department
of Economic Development and Investment Policy Committee of the Pskov Region
Pskov State University, Pskov

ANALYSIS OF METHODOLOGICAL SUPPORT OF STRATEGIC PLANNING AT THE MUNICIPAL LEVEL

Аннотация. В рамках реализации Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ» муниципальным образованиям РФ необходимо разработать (актуализировать) стратегии социально-экономического развития. Однако, на законодательном уровне не закреплена типовая структура данного документа, а существующие методические рекомендации, разработанные субъектами РФ, дифференцированы по своему содержанию.
Ключевые слова: стратегия муниципалитета, методические рекомендации.

Abstract. As part of the implementation of the Federal Law of June 28, 2014 No. 172-FZ «On Strategic Planning in the Russian Federation», the municipalities of the Russian Federation need to develop (update) strategies for socio-economic development. However, at the legislative level, the typical structure of this document is not fixed, and the existing guidelines developed by the subjects of the Russian Federation are differentiated in their content.
Keywords: municipality strategy, guidelines.

В рамках исследования проведен анализ структуры стратегии социально-экономического образования муниципального образования (далее – Стратегия) в соответствии с существующими методическими рекомендациями субъектов Северо-Западного Федерального округа (таблица 1), а также субъектов РФ за пределами СЗФО (таблица 2).

Таблица 1 – Анализ предлагаемой структуры Стратегии в методических рекомендациях субъектов СЗФО

Субъект	**Ленинградская область**	**Республика Коми**
Документ	**после принятия № 172-ФЗ**	**до принятия № 172-ФЗ**
1 раздел	Стратегический анализ развития: - анализ внутренней и внешней среды; - SWOT –анализ	Анализ исходной социально-экономической ситуации: - анализ внутренней и внешней среды; - место МО в межмуниципальных / межрегиональных связях; - SWOT-анализ

© А.В. Любина, 2019

2 раздел	Цели, задачи и приоритеты СЭР: - миссия и главная цель; - сопоставление целей МО с целями региона; - целевые показатели	Приоритеты, цели и задачи СЭР: - стратегический выбор, миссия, стратегические приоритеты; - направления, цели и задачи СЭР
3 раздел	Механизм реализации - оценка финансовых ресурсов; - перечень муниципальных программ; - ответственные органы	Механизмы и ожидаемые результаты стратегии: - финансово-экономический; - нормативно-правовой; - научно-исследовательский; - целевые индикаторы
4 раздел		Управление реализацией стратегии: - описание процесса от планирования до контроля; - организационная диаграмма ответственных лиц

Таблица 2 – Анализ предлагаемой структуры стратегии в методических рекомендациях субъектов РФ за пределами СЗФО

Воронежская область (2016)	**Красноярский Край (2016)**
1. Оценка достигнутых целей СЭР и результаты стратегического анализа: - место МО в экономике региона; - анализ ключевых проблем СЭР; - анализ конкурентных преимуществ	1. Стратегический анализ СЭР: - место МО в экономике региона; - SWOT-анализ
2. Миссия, цели и задачи: - миссия, генеральная цель, система целей и задач	2. Система целей и задач - стратегическая цель и миссия; - система целей и задач
3. Сценарии и показатели достижения целей: - сценарии - показатели целевого сценария	3. Приоритетные направления СЭР - приоритетные проекты и программы
4. Направления СЭП: - приоритетные программы и проекты	4. Территориальное развитие МО - перспективы развития в разрезе поселений
5. Механизм реализации стратегии - последовательность достижения целей; - оценка финансовых ресурсов	5. Ожидаемые результаты реализации
	6. Механизм реализации стратегии - организационно-управленческий; - нормативно-правовой; - финансово-экономический

На «выходе» достижения цели социально-экономического развития находится ожидаемый результат. Для главной цели стратегии таким результатом логично является стратегическое (перспективное) видение муниципального образования. Этот элемент в 172-ФЗ не оговорен, но он нужен постольку, поскольку муниципалитет заинтересован в представлении в стратегии контуров ожидаемого будущего. Большинство действующих стратегий такое видение содержат (иногда используется также термин «образ»), хотя формат его представления варьирует от развернутого описания «картинки» на момент успешного завершения стратегии до сжатого девиза (кредо) развития муниципального образования. В последнем случае видение сближается с также распространенным понятием миссии муниципального образования, хотя эти элементы в стратегии могут присутствовать и одновременно [4].

Успешное решение проблем социально-экономического характера зависит в первую очередь от решения двух основополагающих задач регионального/муниципального управления:

• определение миссии (стратегической цели) и направлений социально-экономического развития региона (муниципального образования) в рамках стратегического видения образа его будущего;

• формулирование плана действий (стратегических мероприятий), осуществляемых администрацией региона (муниципального образования) и обеспечивающих реализацию поставленных целей [5].

На основе проведенного анализа выделены основные и дополнительные разделы предлагаемой структуры Стратегии (таблица 4).

Таблица 4 – Основные и дополнительные разделы предлагаемой структуры Стратегии

Основные разделы	**Дополнительные разделы**
1. Стратегический анализ развития: - исходная соц.-эк. ситуация; - анализ внешней среды; - SWOT-анализ	- сравнение и выбор стратегических альтернатив; - место МО в межмуниципальных/региональных связях; - анализ интересов субъектов стратегического развития - анализ ключевых проблем СЭР; - анализ потенциала СЭР
2. Цели, задачи и приоритеты СЭР: - миссия и главная цель; - приоритеты и задачи социально-экономической политики	- обоснование выбора базового сценария развития; - сопоставление целей МО с целями региона и РФ; - целевой, инерционный и базовый сценарии; - перспективы развития в разрезе сельских и городских поселений
3. Механизм реализации: - этапы реализации; - оценка финансовых ресурсов; - перечень муниципальных программ; - ответственные органы	- нормативно-правовой механизм; - управленческий механизм; - научно-исследовательский и методический механизм; - информационно-коммуникативный механизм; - приоритетные проекты; - процедура мониторинга; - целевые индикаторы

Список использованных источников

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

2. Распоряжение Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области от 10 июня 2015 г. № 60 «Об утверждении методических рекомендаций по осуществлению стратегического планирования на уровне муниципальных образований» URL: https://base.garant.ru/22927080/ (дата обр. 10.10.2019).

3. Приказ Министерства экономического развития Республики Коми от 05 августа 2013 № 229 «Об утверждении методических рекомендаций по разработке стратегии социально-экономического развития муниципального образования» URL: http://econom.rkomi.ru/page/17217/ (дата обр. 10.10.2019).

4. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне // Фонд «Институт экономики города», 2015. URL: http://econ.krskstate.ru/dat/File/11/Metodrekomendatsii%20FIEG.pdf.

5. Подход к разработке стратегии развития региона (муниципального образования) // В.Г. Марача // Труды ИСА РАН 2008. Т. 34. URL: http://www.isa.ru/proceedings/images/documents/2008-34/179-214.pdf.

Д.В. Макаркин
магистрант
Научный руководитель: Милькина И.В., к.э.н., доцент,
доцент кафедры государственного и муниципального управления
Государственный университет управления, Москва

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ И УДОВЛЕТВОРЕННОСТИ ГРАЖДАН

D.V. Makarkin
Master Student
State University of Management, Moscow

IMPROVING THE QUALITY OF PUBLIC SERVICES AND SATISFACTION OF CITIZENS

Аннотация. В последнее время, в связи с проводимой реформой системы государственного управления, у граждан увеличился запрос на качественное оказание государственных и муниципальных услуг.
Ключевые слова: государственные услуги, ПФР, электронные сервисы.

Abstract. Recently, due to the ongoing reform of the system of public administration, citizens have increased the demand for quality provision of public and municipal services.
Keywords: public services, PFR, electronic services.

Более 6 лет прошло со дня вступления в силу федерального закона от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который определил принципы и процедуры предоставления государственных (муниципальных) услуг, условия и порядок их оплаты, права заявителей и обязанности органов власти [1].

Государственная услуга – деятельность органа власти, государственного внебюджетного фонда, органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам физических и юридических лиц (за исключением органов власти, государственных внебюджетных фондов и местного самоуправления) в пределах, установленных нормативными правовыми актами полномочий (статья 2 Федеральный закон от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»).

В соответствии с федеральным законом №210-ФЗ предоставление государственных и муниципальных услуг возможно с использованием информационно-телекоммуникационных средств (портала государственных и муниципальных услуг, универсальной электронной карты, МФЦ, и других средств). Также предоставление государственных и муниципальных услуг возможно с помощью электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями, заявителями.

Заявитель – это юридическое или физическое лицо, либо их представители (уполномоченные лица), которые обратились в организацию, представляющий государственные или муниципальные услуги, с запросом о предоставлении услуги в письменной или электронной форме.

Одним из основных направлений реформы системы государственного управления, проводимой в стране, является повышение качества оказания

© Д.В. Макаркин, 2019

государственных услуг [3; 4; 6], целью которой является переход к стандартам государственных услуг нового поколения. Актуальность к переходу к стандартам предоставления государственных услуг актуальна для Пенсионного фонда так как за государственными услугами в Пенсионный фонд обращается, как правило, наиболее чувствительная часть населения.

Получение государственных услуг возможно через электронные сервисы (личный кабинет застрахованного лица – ЛКЗЛ) и через единый портал государственных услуг (ЕПГУ), многофункциональные центры («Мои документы») и непосредственно в клиентских службах территориальных органов Пенсионного фонда РФ.

Следует отметить, что получение всех госуслуг, оказываемых Пенсионным фондом организовано по экстерриториальному признаку.

В 2018 году через ЛКЗЛ было предоставлено более 29 млн. государственных услуг (в 2017 г. – 11 млн. госуслуг, 2016 г. – 6 млн. госуслуг), через ЕПГУ в 2018 г. – 14 млн. (в 2017 г. – 10 млн. госуслуг, 2016 г. – 8 млн. госуслуг).

Обращения за госуслугами через электронные сервисы постоянно растет, и можно смело говорить о том, что у граждан возрастает доверие к таким обращениям.

Наиболее востребованы государственные услуги ПФР в электронном виде: извещение о состоянии лицевого счета в ПФР – 21,6 млн. обращений; информирование по установлению страховых пенсий, накопительной пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению (ГПО) – 9,8 млн. обращений; информирование о распоряжении средствами государственного сертификата на материнский (семейный) капитал – 5,4 млн. обращений; заявление о доставки пенсий – 2,5 млн. обращений; подача заявлений о выдаче государственного сертификата на М(С)К – 300 тыс. обращений. Назначение пенсий проводится в электронном виде через ЛКЗЛ и ЕПГУ (более 1,7 млн. обращений (72,1%), по которым принято решений по заявлениям о назначении пенсии без личной явки гражданина 45,1% (на основе данных системы персонифицированного учета и информации от работодателей).

Пенсионным фондом Российской Федерации внедрен новый интерфейс личного кабинета гражданина, который улучшил доступность сервисов, повысил информативность и мобильность, увеличил функционал, появился интуитивный интерфейс и быстрый доступ к аналитике и статистике, легкий доступ к информации.

Ранее процесс предоставления государственной услуги осуществлялся следующим образом: заявитель, чтобы получить государственную услугу, должен был собрать полный пакет документов, который предусмотрен административным регламентом оказания услуги или другими нормативно-правовыми актами (НПА). В пакет документов входят как документы, которые есть на руках у заявителя, так и документы, которые заявитель самостоятельно собирает в других органах государственной власти (ОГВ). Далее с полным пакетом документов и заявлением о предоставлении услуги заявитель обращается в орган государственной власти. ОГВ в течение времени, отведенного на рассмотрение заявления, выносит решение об оказании услуги заявителю, либо решение об отказе.

С 1 июля 2012 года для органов государственных внебюджетных фондов, региональных органов исполнительной власти и ОМСУ порядок оказания услуги изменился на следующий, стал более доступным и комфортным [5].

Заявитель, чтобы получить государственную услугу, должен предоставить только часть документов, необходимых для получения услуги. Это – документы личного хранения, документы, которые являются результатами оказания необходимых и обязательных услуг и документы, которые отсутствуют в распоряжении органов власти. Все остальные документы ОГВ, оказывающий услугу, должен запросить самостоятельно у других ОГВ.

Заявитель обращается в орган государственной власти с этим пакетом документов и заявлением.

ОГВ в течение времени, отведенного на рассмотрение заявления, запрашивает сведения из других ОГВ, которые необходимы для оказания услуги и заявитель не предоставил их самостоятельно, и выносит решение об оказании услуги, либо решение об отказе.

Перечень документов «личного хранения», которые заявитель обязан предоставить самостоятельно определены в части 6 статьи 7 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ.

Для обеспечения легитимности предоставления государственных услуг ПФР разработано (переработано) 22 административных регламента ПФР:

Для технологического обеспечения информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме создана Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ).

Оператором СМЭВ является Министерство связи и массовых коммуникаций РФ.

Назначение СМЭВ:

– для граждан – предоставление госуслуг в электронном виде, обеспечение требований 210-ФЗ в части освобождения от необходимости предоставлять справки;

– для ОГВ – единая точка подключения при оказании госуслуг, при взаимодействии с другими органами и организациями на базе единых правил.

ОГВ и ОМСУ при предоставлении государственных услуг не вправе требовать от заявителя предоставления документов и информации, которые находятся в распоряжении иных ОГВ и местного самоуправления.

Такой запрет установлен с 1 октября 2011 года для федеральных ведомств, а с 1 июля 2012 года для региональных ведомств и органов местного самоуправления.

Для обеспечения межведомственного электронного взаимодействия ПФР разработан ряд электронных сервисов.

Для федеральных органов исполнительной власти разработаны сервисы:

– запрос СНИЛС по фамильно-именной группе;

– запрос данных лицевого счета по СНИЛС;

– сервис валидации (для регистрации граждан на ЕПГУ);

– запрос сведений о заработной плате, иных выплатах и вознаграждениях застрахованного лица.

Для региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления разработаны сервисы:

– сервис по предоставлению сведений о социальных выплатах (в том числе пенсиях) застрахованного лица;

– сервис по предоставлению сведений об общей продолжительности страхового стажа;

– сервис по предоставлению сведений о продолжительности периодов работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, с учетом которых определено право на пенсию по соответствующему основанию и (или) исчислен размер пенсии.

– досудебное (внесудебное) обжалование.

Логика проведения административной реформы потребовала введения механизма досудебного обжалования, законодательное закрепление которого устанавливает административную ответственность госслужащих за нарушение прав граждан при предоставлении госуслуг. С 1 января 2012 года после вступления в силу изменений в Федеральный закон о государственных услугах у граждан появилась возможность оперативно подать жалобу в письменной или электронной форме в

органы власти через их официальные сайты или Единый портал госуслуг, а также по единому телефону доверия.

Также на сайте ПФР имеется возможность подачи жалобы (обращения) в электронном виде.

В целях реализации постановления Правительства РФ № 1284 создана система оценки (информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг – ИАС МКГУ), которая предоставляет гражданам возможность оценит качество предоставления госуслуг, оказанных органами власти и МФЦ [2].

Результаты оценки отражают эффективность и могут служить основанием для принятия решений о проведение служебных проверок.

Источником поступления данных в ИАС МКГУ являются телефонные опросы, виджеты на сайтах ведомств, инфоматы.

Приоритетным направлением развития мониторинга качества предоставлением госуслуг является:

– внедрение системы мотивации сотрудников и их руководителей территориальных органов ФОИВов и Фондов (их структурных подразделений/региональных отделений) исходя из оценки и отзывов граждан;

– оценка всех этапов предоставлении госуслуг (в том числе, в случае приостановлении предоставления госуслуг или отказа в ее предоставлении);

– увеличение числа подлежащих оценке государственных услуг;

– учет поступающих с сайта «Ваш контроль» оценок граждан (в случаи регистрации граждан в ЕСИА);

Создание единой технологической платформы обратной связи государства с гражданами на базе ИАС МКГУ.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

2. Постановление Правительства РФ от 12.12.2012 № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей».

3. 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.

4. Милькина И.В., Сираждинов Р.Ж., Околышева И.А., Околышев Д.А. Узкие места реализации концепции «Умный город» в системе управления городской средой // В сборнике: Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика. революция в управлении: новая цифровая экономика или новый мир машин Материалы II Международного научного форума. 2018. С. 215-224.

5. Петрина О.А., Стадолин М.Е. Комфортная городская среда: тенденции и проблемы организации // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2018. № 6. С. 34-38.

6. Хмельченко Е.Г., Убушаева Б.Г. Расширение сети социальных магазинов на основе использования современных маркетинговых технологий // В сборнике: Экономика и управление отраслями, комплексами на основе инновационного подхода Министерство образования и науки Российской Федерации; ФГБОУ ВО «Калмыцкий государственный университет имени Б.Б. Городовикова». 2018. С. 132-135.

К.А. Максимова,
Д.В. Иванов
студенты
А.С. Соколицын
д.э.н, профессор
Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, Санкт-Петербург

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

K.A. Maksimova,
D.V. Ivanov
Students
A.S. Sokolitsyn
D.Sc. in Economics, Professor
Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, Saint-Petersburg

METHODOLOGICAL ASPECTS OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPALITY IN ST. PETERSBURG

Аннотация. В данной статье рассматривается методология социально-экономического развития муниципального образования, предложена модель построения комплексного показателя социально-экономического развития.
Ключевые слова: муниципальное образование, социально-экономическое развитие.

Abstract. This article discusses the methodology of socio-economic development of the municipality, proposed a model for constructing a comprehensive indicator of socio-economic development.
Keywords: municipality, socio-economic development.

В настоящее время в Российской Федерации при развитии муниципального образования очень важным является наличие стратегии социально-экономического развития. С точки зрения самостоятельности муниципальных образований в Санкт-Петербурге и других городах федерального значения, где муниципальный уровень приобретает особый статус, наличие стратегии социально-экономического развития несет под собой механизм для развития и повышения потенциала муниципального образования, доказательство важности самостоятельного решения вопросов местного значения.

Социального-экономическое развитие муниципального образования – это развитие экономики, медицины, образования, благоустройство, и как следствие процесс повышения социально-экономических показателей, путем создания адекватной концепции и исполнения стратегии муниципального образования с использованием традиционных и инновационных факторов. Под инновационными и традиционными факторами понимается сочетание экспериментальной деятельности, подкрепленной информационными технологиями в области различных сфер: социальная, экономическая, культурная, экологическая, для проведения различных этапов развития и получения новых результатов.

© К.А. Максимова, Д.В. Иванов, А.С. Соколицын, 2019

Целью социально-экономического развития является состояние экономики, социальной сферы, которое определяется участниками стратегического планирования в качестве ориентира своей деятельности и характеризуется количественными и (или) качественными показателями [1]. Таким образом, главным показателем для муниципального образования является качество жизни, проживающего на территории населения, поскольку основной целью муниципального образования является повышение данного показателя, которые достигаются с помощью задач социально-экономического развития. В свою очередь задачи социально-экономического развития – это последовательный, взаимосвязанный комплекс мероприятий, направленных на достижение целей социально-экономического развития в установленном промежутке времени. Хочется отметить, что для данных процессов актуальным промежутком будет является среднесрочное и долгосрочное планирование, где среднесрочный промежуток составляет от года до трех лет, а долгосрочный промежуток – от трех и более, но для реализации стратегии обычно определяется временной отрезок до 15 лет. В конечном итоге получается результат, который отражает состояние проделанных этапов социально-экономического развития в виде показателей.

Как показывает практика, эффективное управление невозможно осуществлять без должного стратегического планирования, поэтому стратегия социально-экономического развития – очень важный механизм деятельности муниципального образования. Стратегия социально-экономического развития муниципального образования – это документ стратегического планирования, содержащий в себе цели, задачи развития и управления муниципального образования в долгосрочной перспективе.

Помимо стратегии социально-экономического развития действует ряд документов стратегического планирования, таких как муниципальные программы, прогнозы социально-экономического развития и план мероприятий по реализации социально-экономического развития.

Важно понимать, что стратегией необходимо обладать преимущественно муниципалитетам, где действует принцип самостоятельности, поскольку взаимодействие муниципальных образование осуществляется не только с органами государственной власти, но и с населением, и касается таких сфер, как жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство, медицина, инвестиционная привлекательность. Тем самым, на муниципальном уровне проще решить, чему будет посвящена в первую очередь стратегия социально-экономического развития муниципального образования.

В статье 17 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» перечислены полномочия муниципальных образований, касающиеся разработки и утверждения программ комплексного развития систем коммунальной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития транспортной инфраструктуры поселений, городских округов, программ комплексного развития социальной инфраструктуры поселений, городских округов [2].

Социально-экономический потенциал муниципального образования – это в первую очередь комплексность процедур его реализации. Под комплексностью понимается полнота, взаимосвязь этапов, затрагивающих сферы деятельности муниципального образования для достижения результата, а точнее для повышения индикаторов социально-экономического развития.

Одним из важных шагов к разработке и реализации стратегии социально-экономического развития не только муниципального образования, но и города является концепция. Концепция с точки зрения социально-экономического развития – это, во-первых, всеобщий анализ показателей, во-вторых, анализ всех процессов,

протекающих на исследуемой территории, социологических, экономических, а также анализ ретроспективных данных, в-третьих, изучений тенденций и путей развития сфер деятельности муниципального образования. На данный момент в Санкт-Петербурге действует Концепция социально-экономического развития Санкт-Петербурга до 2020 года. В силу того, что муниципальных образованиям предоставлено больше самостоятельности в решении вопросов на местном уровне, собственная стратегия в рамках концепции города необходима каждому. В прошлом году в Санкт-Петербурге была принята стратегия экономического и социального развития 2035. Данный законопроект находится в разработке.

Таким образом, концепция – это видение того, как хотелось бы сделать, к чему стремиться, а стратегия – каким образом это сделать. Концепция развития социально-экономического образования определяет стратегию его развития.

Поскольку главная цель любого муниципального образования – повышение качества жизни населения, приоритетными направлениями в (стратегии/концепции) будут являться:

а) социально-культурная сфера: здравоохранение, образование, молодежная политика, физическая культура и спорт;

б) жилищно-коммунальное хозяйство: благоустройство и т.д.;

в) экология: зеленые технологии, современные технологии сбора и переработки мусора.

Стратегия социально-экономического развития включает следующие этапы: стратегический анализ развития муниципального образования; прогноз развития муниципального образования; цели, задачи и приоритеты социально-экономического развития муниципального образования; механизмы реализации. В ряде случае в стратегию включается дополнительный этап – межмуниципальное взаимодействие. Данный этап имеет место быть если несколько муниципальных образований, например, размещены в одной экономической зоне, будет целесообразно осуществлять взаимодействие в целях развития муниципальных образований.

Реализация стратегии социально-экономического развития муниципального образования достаточно трудоемкий процесс, требующий постоянного контроля, больших вложений, высокой компетентности и временных ресурсов. Таким образом, для повышения эффективности реализации стратегии предлагается пересмотреть следующие этапы:

– экономический потенциал муниципального образования путем развития малого и среднего предпринимательства и муниципального частного партнерства, возможно, пересмотреть налоговую образующую местных бюджетов;

– повысить процент вовлеченных в муниципальную деятельность жителей;

– усовершенствовать деятельность органов местного самоуправления путем повышения компетентности: на данный момент идет активное реформирование кадровой политики в Санкт-Петербурге, направленное на улучшение муниципального менеджмента.

Для того, чтобы качественно реализовать стратегию социально-экономического развития, необходимо сначала проанализировать существующие показатели социально-экономического развития, ретроспективные показатели, а затем на основании анализа этих показателей составить прогноз. Таким образом, в результате анализа мы получаем комплексный показатель, модель которого представлена на рисунке 1.

Комплексный показатель отражает эффективность деятельности муниципального менеджмента, а как следствие качество жизни. Под общим показателем понимается качество выполненных отдельных мероприятий, которые строятся на отдельных процессах, данные процессы помогают выявить индивидуальные показатели каждого процесса. Тем самым, мы выявили

структурированный анализ показателей деятельности муниципального образования, который дает возможность сориентироваться при выполнении программ по социально-экономическому развитию муниципального образования.

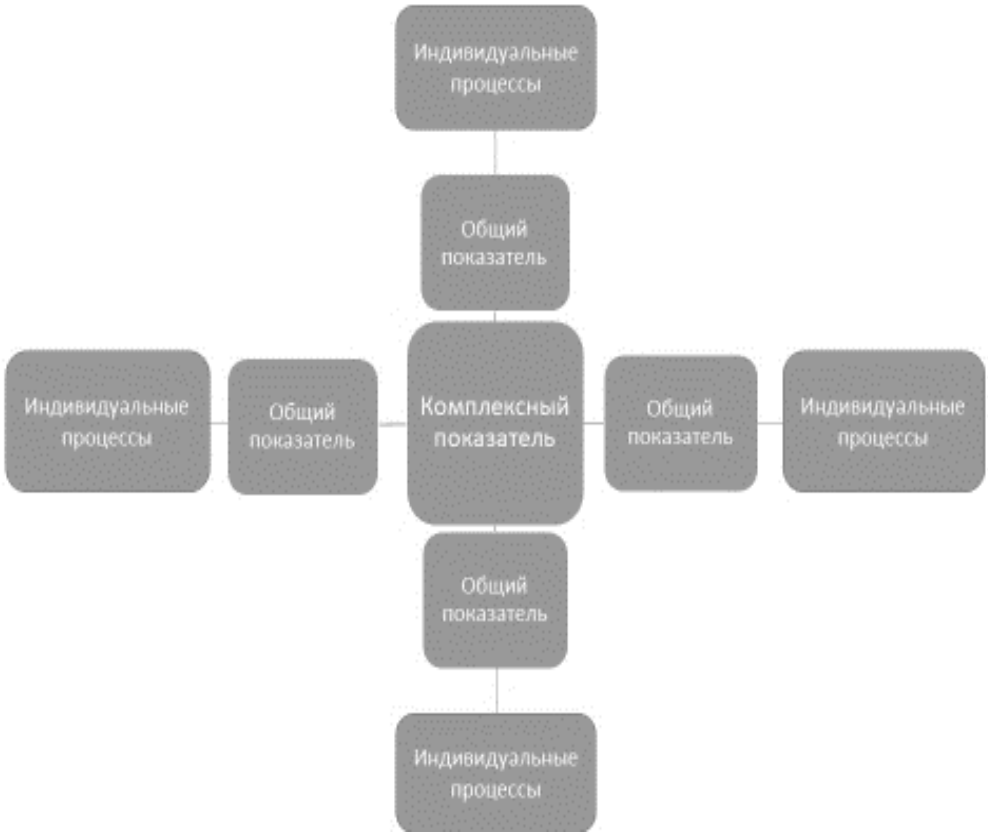

Рисунок 1 – Модель построения комплексного показателя социально-экономического развития.

Список использованных источников

1. Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28.06.2014 № 172-ФЗ // Информационно-правовая база «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения 05.04.2019).

2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ // Информационно-правовая база «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 05.04.2019).

Е.В. Масленникова
к.с.н., доцент
заведующий кафедрой государственного
и муниципального управления,
Российский университет дружбы народов, Москва

ОЦЕНКА НАСЕЛЕНИЕМ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ МЕТОДИКИ ПРОВЕДЕНИЯ

E.V. Maslennikova
Ph.D. in Sociology, Associate Professor
Head of the State and Municipal Administration Chair,
Peoples' Friendship University of Russia

EVALUATION BY THE POPULATION OF THE EFFECTIVENESS OF THE ACTIVITIES OF BODIES AND OFFICIALS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: PROBLEMS OF THE METHODOLOGY

Аннотация. В статье рассмотрены используемые в настоящее время подводы к оценке деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления, отмечены недостатки методики, связанные с несовершенством учета мнения населения посредством интернет-опросов, с недостаточным количеством параметров оценки, отсутствием валидности результатов опроса. Предлагается внесение изменений в методику и необходимость разработки единых методологических основ для проведения социологических опросов.

Ключевые слова: местное самоуправление, органы местного самоуправления, эффективность деятельности местного самоуправления, мнение населения, методика оценки.

Abstract. The article discusses the currently used supplies for evaluating the activities of bodies and officials of local self-government. There were noted the shortcomings of the method, connected with the imperfection of taking into account the opinion of the population through Internet surveys, with an insufficient number of evaluation parameters, the lack of validity of the survey results. It is proposed to make changes in the methodology and the need to develop common methodological bases for conducting sociological surveys.

Keywords: local government, local authorities, local government effectiveness, public opinion, assessment methodology.

Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» закреплено право граждан на осуществление местного самоуправления, реализуемым, в том числе, посредством прямого волеизъявления [1]. Тем же законом определена необходимость проведения оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления по ряду показателей, среди которых, в соответствии с Указом Президента РФ [2], есть показатель удовлетворённости населения деятельностью органов местного самоуправления городского округа (муниципального района), измеряемый в процентах от числа опрошенных жителей.

Методическую базу правил проведения оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, а также применения результатов этой оценки составляет Постановление Правительства РФ № 1317 [3].

© Е.В. Масленникова, 2019

Основным источником информации об оценке становятся результаты опросов с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий. Выразить свое мнение граждане потенциально могут на официальном сайте субъекта РФ и официальных сайтах муниципальных образований при обязательной идентификации личности, как правило – воспользовавшись своей учетной записью в Единой системе идентификации и аутентификации на сайте gosuslugi.ru. Таким образом, граждане, не имеющие учетной записи на сайте государственных услуг, ограничиваются в праве выразить свое мнение. Оправданы и опасения граждан, высказывающих негативную оценку, будучи идентифицированными, потенциально стать «объектом повышенного внимания» местной власти.

Проведение социологических опросов населения для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления является факультативным, дополнительным инструментом. Порядок организации и проведения таких опросов должен быть определен нормативным правовым актом высшего должностного лица субъекта РФ. Факультативность применения социологических методов и разнообразие подходов к проведению опросов, к необходимости учета результатов предопределяют невозможность проведения сравнительного анализа не только эффективности местного самоуправления с точки зрения граждан различных субъектов Российской Федерации, но и ограничивает возможности сравнения, рейтингования, использования полученных данных в границах одного региона.

Результаты оценки эффективности деятельности органов местного самоуправлении по совокупности показателей могут иметь как позитивные, так и негативные последствия для муниципалитетов и их должностных лиц.

Среди позитивных сторон – возможности получения грантов, политического капитала, моральной мотивации при признании заслуг. Негативные же последствия связаны с организацией дополнительной оценки: рассмотрением полученных итогов экспертной комиссией, дополнительное исследование результативности муниципалитета, разработкой и реализацией программы повышения результативности. Также результаты оценки могут стать инструментом политического манипулирования: например, такие практики уже реализовывались представительными органами муниципальных образований при проведении ежегодной оценке деятельности глав, руководителей органов местного самоуправления.

Анализ данных Государственной автоматизированной информационной системы «Управление» [4] за 2018 год свидетельствует, что только 61 субъектом размещены данные об оценке населением эффективности деятельности органов местного самоуправления, полученные с использованием информационно-телекоммуникационных сетей.

В целом в России в 2018 году по приведенной информации:

– удовлетворенность населения организацией транспортного обслуживания в муниципальном образовании составила 63%;

– удовлетворенность населения качеством автомобильных дорог в муниципальном образовании составила 50%;

– удовлетворенность населения жилищно-коммунальными услугами составила 73%.

Необходимо акцентировать внимание на редукцию всех направлений деятельности органов местного самоуправления до трех значений: транспортного обслуживания, качества автодорог и ЖКХ.

В используемой методике оценки населением эффективности деятельности органов местного самоуправления появляются крайние значения, валидность таких данных не очевидна. Например, по данным Государственной автоматизированной

информационной системы «Управление» в 2018 году жители Пензенской области были удовлетворены качеством транспортного обслуживания (93%), качеством автомобильных дорог (85%), качество жилищно-коммунальных услуг (97%). Другой противоположностью являются результаты IT-опросов жителей Псковской области: 14% оценили транспортное обслуживание как удовлетворительное, 6% довольны качеством автомобильных дорог, 18% – качеством жилищно-коммунальных услуг.

Применение социологических опросов дает более качественную информацию. Например, результаты социологических опросов населения по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления Республики Хакасия в 2015 году (опрошено 1500 человек методом уличного интервью по месту жительства респондентов) показали, что удовлетворенность населения работой органов местного самоуправления в целом является средней – 45,1% жителей Республики Хакасия в той или иной степени удовлетворены работой глав, администраций и советов депутатов муниципальных образований. Наиболее высоко население Республики Хакасия оценивает работу глав городов и районов (51,6%), чуть ниже – администраций муниципальных образований (45,9%), еще ниже – городских и районных советов депутатов (31,8%). Эти данные корреспондируют с результатами проведения в Республике Хакасия опроса населения с применением информационно-телекоммуникационных технологий по оценке эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления в 2015 году (приняли участие 1252 человека): среднее значение по 3 параметрам составило 67,7 %.

Основные проблемы применения принятой методики проведения оценки населением эффективности деятельности органов местного самоуправления при опросах с использованием информационно-телекоммуникационных сетей и информационных технологий связаны как с технологическими проблемами (допускается неоднократное прохождение опросной анкеты одним пользователем, технические сложности доступа в Интернет в отдалённых местностях), так и с субъективными обстоятельствами (возможность достижения «заданного» значения показателя; выборка респондентов формируется случайным образом из интернет-аудитории, не мотивированных к выражению позитивной оценки, чаще склонна к негативным оценкам; граждане не вполне понимают границы полномочий органов местного самоуправления и государственных органов; представители старшего поколения, жители, не владеющие навыками IT-голосования не могут принять участие в оценке; не учитывается период работы руководителя с долговременно сложившейся ситуацией (не очевидна причинно-следственная связь с полученными результатами)

Достоверность полученной информации, в рамках применяемой методики, также опровергается недоверием граждан к значимости их мнения, и как следствие – очень низкая активность населения в опросах. Тем не менее, минимальные значения количества участников опросов не установлены, подсчитываются даже единичные случаи выражения мнения как обобщенное мнение жителей всего муниципального образования.

Таким образом, можно констатировать, что методика оценки не вполне отвечает своей задаче и не предоставляет достоверной информации о мнении жителей муниципальных образований в отношении эффективности деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления; отсутствуют четко определённых правовые последствия негативных оценок населения деятельности органов местного самоуправления.

Применяемые показатели оценки должны отвечать требованиям измеримости, прозрачности, должны быть понятны обществу и сотрудникам органов местного самоуправления.

Предлагается установить минимально допустимое количество респондентов (в %% от числа жителей муниципального образования), а применение социологических опросов сделать обязательным при условии разработки и утверждения общей методологии, позволяющей осуществлять сравнительный анализ.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

2. Указ Президента РФ от 28.04.2008 N 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

3. Постановление Правительства РФ от 17.12.2012 N 1317 «О мерах по реализации Указа Президента РФ от 28 апреля 2008 г. N 607 "Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов" и подпункта "и" пункта 2 Указа Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 "Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления"».

4. Государственная автоматизированная информационная система «Управление». Открытые данные http://gasu.gov.ru/opendata.

5. Официальный сайт Республики Хакасия https://r-19.ru/society/5775/.

Н.Н. Мусинова
к.э.н., доцент
Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва

ФОРМИРОВАНИЕ КОМФОРТНОЙ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ В УСЛОВИЯХ МЕГАПОЛИСА

N.N. Musinova
Ph.D. in Economics, Associate Professor
Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

FORMATION OF A COMFORTABLE URBAN ENVIRONMENT IN THE CONDITIONS OF MEGAPOLIS

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые проблемы мегаполисов, возникающие в процессе их развития при формировании комфортной городской среды, которые приводят к усилению негативных факторов, влияющих на условия жизнедеятельности и здоровье жителей.
Ключевые слова: городская среда, мегаполис, формирование городской среды, комплексное развитие территорий.

Abstract. The article discusses some of the problems of megacities arising in the process of their development in the formation of a comfortable urban environment, which lead to an increase in negative factors affecting the living conditions and health of residents.
Keywords: urban environment, megapolis, formation of urban environment, integrated development of territories.

Общей мировой тенденцией развития расселения является нарастание темпов процесса урбанизации, его всеобщий характер. Современный этап урбанизации характеризуется тем, что во всем мире происходит рост городов и городских агломераций. Не является исключением и Россия, на территории которой к 2019 году насчитывалось 1113 городов, из них 22 крупных и 15 крупнейших городов, при этом на их долю приходилось соответственно 9,2% и 23,1% от общего населения страны. Все крупнейшие города являются ключевым фактором успеха не только в социально экономическом развитии региона, но и в повышении конкурентоспособности страны в международном масштабе. [2] При этом исторически сложившиеся природные, архитектурно-планировочные экологические и другие условия, формирующие городскую среду, в процессе роста города изменяются. В наибольшей степени гипертрофируется среда обитания жителей крупнейших городов и мегаполисов. Необходимо отметить, что в рамках реализации одного из национальных проектов, утвержденных Указом Президента РФ от 07.05.2018 № 204 [1], центральной задачей объявляется создание механизмов формирования комфортной городской среды.

Комфортность проживания людей в крупнейших городах и мегаполисах определяется рядом факторов: плотностью застройки, плотностью населения, развитием дорожно-транспортной системы, обеспеченностью зелеными пространствами, качеством атмосферного воздуха и др.

Важнейшим фактором, влияющим на комфортность проживания, является высокая плотность застройки. Среди крупнейших российских городов самый высокий

© Н.Н. Мусинова, 2019

показатель плотности населения фиксируется в городе федерального значения, столичном мегаполисе – Москве, особенно на территории в пределах МКАД – 11,1 тыс. чел./км^2. Это близко к показателю плотности Нью-Йорка – 10,8. В отдельных административных округах Москвы плотность населения выше, чем в Нью-Йорке, но надо заметить, что на Манхэттене она выше в 2 раза (28,0 тыс. чел/км^2), чем в самом густонаселенном административном округе города Москвы – Северо-Восточном (14,0 тыс. чел./км^2). По прогнозам Московского союза архитекторов, ожидаемое в ходе реновации высотное строительство на месте сносимых пятиэтажек может привести к увеличению численности населения Москвы примерно на 3 млн. чел., тем самым значительно повысив показатель плотности населения в центральных районах. Вместе с тем в ближнем Подмосковье из-за интенсивного строительства некоторые города-спутники Москвы сами характеризуются сверхплотным расселением. Так, например, в Одинцово этот показатель уже достигает 5,8 тыс. чел/км^2, что выше, чем в Санкт-Петербурге [3, С. 182].

Высокая плотность населения зачастую сопровождает проблему инсоляции (прямого солнечного света) городских пространств. Несоблюдение нормативов инсоляции способствует развитию патогенной микрофлоры, тем самым ухудшая качество жилых помещений по микробиологическим показателям.

Санитарные нормы инсоляции впервые были установлены Минздравом в 1963 году со свойственной основательностью того времени на основе результатов исследований ее бактерицидного эффекта. В СССР они строго соблюдались при проектировании жилой застройки. За последние 30 лет неоднократно предпринимались попытки модернизации нормативной системы. Они осуществлялись точечно и на уровне разных ответственных организаций, поэтому это привело лишь к десинхронизации некогда сбалансированной системы и нарастанию противоречий, усложняющих работу проектировщиков. В 2002 году нормативное время инсоляции было снижено до 2-х часов. Это, в первую очередь, было связано с появлением понятия стоимости городских земель, отсутствовавшего в советское время, появлением так называемой «точечной застройки» и началом интенсивного высотного строительства, ведущего к существенному уплотнению застройки. Новые нормативы позволили значительно увеличить высоту строящихся зданий и уменьшить число часов, во время которых солнце поступает в квартиры близ расположенных зданий.

В 2017 году нормы инсоляции снова уменьшились, теперь уже на 0,5 часа. Главный архитектор города Москвы Сергей Кузнецов в интервью СМИ отметил, что существующие градостроительные нормы не дают качественно развивать архитектуру, а норму по инсоляции часто используют в спекулятивных целях. При этом он заметил, что норм по инсоляции в Европе нет [5]. Однако, это не так. В Германии установлено, что с 21 марта по 21 сентября инсоляция составляет 4 часа в день, в северной Швеции – 5 часов в день [4]. А вот в российских нормативах показатели по инсоляции для зимнего периода вообще отсутствуют. На наш взгляд, обоснованные требования инсоляции нельзя приносить в жертву компактности застройки или развития архитектуры, так как самое комфортное жилье без солнечного света может стать некомфортным. Нормы инсоляции не могут быть гибкими: они или есть или их нет.

Высокие показатели численности населения в мегаполисах несут определенные социальные риски. Высокая заселенность территории неизбежно приводит к росту числа автомобилей и в итоге к еще большей загруженности внутригородских дорог, росту загрязнения атмосферного воздуха и дефициту площадей под парковку.

Проблема дефицита площадей под парковку хотя и характерна для большинства городов, но особую остроту она приобретает в крупнейших городах и

мегаполисах. При сравнении различных конкретных вариантов решения проблемы дворовых парковок на застроенных территориях (например, в условиях реновации жилищного фонда), исходя из существующих норм[1] менее затратным становится такой проект, который разрабатывается, как правило, с игнорированием действующих градостроительных норм, либо с обоснованием новых нормативов, которые устраивают и проектировщиков, и бизнес [6].

Вместе с тем в крупнейших городах и мегаполисах статистически прослеживается зависимость между численностью населения города и затратами времени на дорогу до работы и обратно. Удаленность мест проживания от мест работы приводит к значительным потерям времени на проезд. В России практически нет законодательной регламентации этого вопроса. Данные социологического исследования, приведенные в монографии под ред. Б.А. Ревича и О.В. Кузнецовой, показывают, сколько времени и какими способами жители крупнейших российских городов добираются до работы [3, С.194]. Основными способами являются общественный и личный транспорт, альтернативными – служебный транспорт, велосипед и такси. В городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге зафиксировано большее среднее время на дорогу общественным транспортом (около часа) и вынужденный отказ от личного транспорта. Результаты опроса показывают, что горожане четко осознают преимущества работы рядом с домом и мотивированы искать работу в пешей доступности (даже со снижением заработка). Однако во многих случаях при существующем функциональном зонировании территории для трудящихся целого ряда профессиональных групп это представляется невозможным. Выход, как правило, один – сокращать время поездок. В настоящее время очень многое делается в этом направлении Правительством Москвы в первую очередь посредством развития дорожной сети, повышения ее плотности, развития общественного транспорта, в том числе стремительного развития метрополитена.

Другой проблемой городской среды мегаполисов является сокращение доли зеленых пространств (территорий, занятых объектами живой природы), вытесняемых жилой застройкой, объектами транспортной, энергетической и коммунальной инфраструктуры. Эти процессы становятся причиной существенного роста рисков здоровью и качеству жизни населения мегаполисов. Помимо влияния на здоровье, зеленые пространства мегаполисов становятся одним из ключевых факторов инвестиционного потенциала мегаполиса, его перспектив по привлечению передовых кадров и высокотехнологичных производств, а значит все более существенным фактором их социально-экономического развития [5].

Множественность функций (отдых, занятия физической культурой и.п.), выполняемых зелеными пространствами мегаполисов, определяет необходимость их разнообразия и эффективной организации, поскольку в улучшении состояния здоровья жителей большую роль играет не столько их количество, а сколько качество зеленых пространств, основные показатели которого – безопасность, доступность, эстетическая привлекательность, и др.

В городе Москве доля зеленых пространств, приходящаяся на 1 чел. в пределах МКАД составляет 52,0%, для сравнения в городе Дели (Индия), сопоставимым по плотности населения (11,7 тыс. чел./км^2) с Москвой, этот показатель составляет лишь 18,8%. Однако, распределение зеленых пространств по территории Москвы не равномерное. Наибольший дефицит зеленых пространств наблюдается в ЦАО, их доля от площади округа составляет лишь 28,3%. При этом зеленые пространства с лучшим качеством зеленых насаждений расположены на сравнительном удалении от мест проживания большинства населения [3, С.195-209].

[1] Минимальные отступы 12–20 м от окон жилых домов, до детских и спортивных площадок.

В заключении следует отметить, что Москва как крупнейший в России мегаполис обладает значительными резервами по формированию комфортной городской среды. В настоящее время в городе реализуется проект комплексного освоения территорий Новой Москвы (площадью более 1 тыс. км^2), а также проект реновации жилищного фонда, в рамках которого могут быть заложены новые стандарты городской среды.

Список использованных источников

1. Указ Президента РФ от 7.05.2018 г № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=303020&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.11257180051478133#003057359312789898 (Дата обращения 11.03.2019).

2. Мусинова Н.Н. Развитие городских агломераций как одно из направлений стратегии пространственного развития России // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2019. № 2. С. 46-51.

3. Человек в мегаполисе. Опыт междисциплинарного исследования / Под ред. Б.А. Ревича и О.В. Кузнецовой – М.: ЛЕНАНД, 2019.– 640 с.

4. Шмаров И.А., Земцов В.А., Коркина Е.В. Инсоляция: практика нормирования и расчета //Жилищное строительство – 2016.– №7.– 48-53.

5. 5.Стадолин М.Е., Варванин Е.Н. Особенности формирования общегородских общественных пространств в городе Москве/ Стадолин М.Е., Варванин Е.Н.// Муниципальная академия. 2018. № 4. С. 62-67.

6. Стандарт комплексного развития территорий. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://дом.рф/media/news/standart-kompleksnogo-razvitiya-territoriy- (Дата обращения 31.03.2019).

А.И. Нагорный
аспирант
Российский государственный социальный университет, Москва

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

A.I. Nagorny
Postgraduate Student
Russian State Social University, Moscow

MODERN PROBLEMS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Аннотация. Исследуются проблемы местного самоуправления на современном этапе. Перечисляются цели развития местной демократии.
Ключевые слова: реформа местного самоуправления, местное самоуправление, муниципальное управление, государственное управление.

Abstract. The problems of local self-government are being studied at the present stage. The goals of local democracy development are listed.
Keywords: local government reform, local government, municipal management, public administration.

На современном этапе развития нашей страны приобретает актуальность вопрос эффективности местного самоуправления в России, так как оно представляет собой не просто местную власть, которая оказывает общественные услуги, а является фундаментом всей экономической и политической системы. Развитие современного государства невозможно решать без наличия самостоятельного и эффективного местного самоуправления, так как именно на данном уровне в первую очередь происходит формирование общественных потребностей граждан, возникает общественный контроль и гражданская ответственность. Поэтому важно понимать, что нормальное функционирование местного самоуправления невозможно без активного участия самих граждан и общественных институтов, которые способны взять на себя ответственность за развитие гражданского общества, являющейся основой России.

Ведущей целью развития местного самоуправления и демократии в Российской Федерации должна стать поддержка развития местных форм представительной демократии и всего института местного самоуправления. В связи с этим возникают следующие задачи:

– развитие нормативно-правовой базы местной демократии и самоуправления;

– разработка концепции «совместного управления»;

– укрепление роли общественных организаций и других партнерских структур на местном уровне в области разработки муниципальной политики;

– привлечение внимания местного населения, региональных и федеральных властей к вопросам местного самоуправления» [2, с. 577].

Большую роль здесь играет коррекция системы информирования органов власти всех уровней о важнейших проблемах, интересах и нуждах гражданского общества. Для чего необходимо отстраивание «обратной связи» и своевременного информирования граждан о наиболее важных вопросах жизнедеятельности

© А.И. Нагорный, 2019

муниципальных образований, а также о тех правах и обязанностях, роли которые они могут играть, в принятии решений на местах, которые они могут играть, и, как следствие, отработку конкретных механизмов, с помощью которых можно принимать решения с учетом мнения местной общественности. В качестве способа реализации данных задач возможна разработка ряда методических рекомендаций и специальных механизмов по согласованию интересов органов власти разнообразных уровней, общественных организаций, представителей граждан, бизнес-сообществ [1, с. 596]. Опыт последних лет, на примере Московской области, показывает, что системы коммуникаций, инициированные областным правительством (система МФЦ, портал «Добродел»), дают неплохой результат и высокую эффективность.

Проблема, на мой взгляд, лежит в юридическом и управленческом поле. В последние годы, в связи с изменениями в Федеральном законе №-131-ФЗ, наметилась тенденция укрупнения муниципалитетов, упразднения поселковых, городских, сельских советов депутатов, упразднение прямых выборов глав районов. Эти процессы приводят к фактическому отстранению граждан на муниципальном уровне от контроля и влияния на решения власти. Рассмотрим юридическую сторону вопроса.

Законы Российской федерации в полной мере способствуют развитию данного процесса. Законодательная база дополняется и корректируется в процессе муниципальной реформы.

Органы законодательной власти должны учитывать особенности современного этапа развития местного самоуправления, в целях устранения существенных ошибок при разработке проектов правовых актов, которые связаны с последующей реализацией реформы.

Помимо этого, необходимо обратить внимание на два существенных обстоятельства. Во-первых, осуществление реформы системы местного происходит на основе принципа самостоятельности местной власти, который предусмотрен в Конституции РФ. Ревизия, пересмотр конституционных положений не предусматривается. Непосредственно в сфере местного самоуправления конституционные положения до сих пор еще не получили своего полного воплощения, и перед разработчиками федерального закона встала важная задача дать развитие данным нормам Конституции России. Во-вторых, была поставлена задача и начаты действия по ее реализации проведения однозначного и точного разграничения полномочий между тремя уровнями публичной власти (федеральным уровнем, уровнем субъектов РФ и муниципальным уровнем) по всему российскому законодательству.

Необходимо отметить то, что основополагающим законодательным актом, который регулирует общественные отношения в сфере местного самоуправления выступает Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, является одним из самых изменяемых в Российской Федерации, можно сказать о том, что идет постоянное корректирование данного акта: в 2015 г. данный акт был подвержен 14 изменениям, в 2016 году 7 изменениям, а вначале в 2017 г. данный акт подвергся 2 изменения.

Очередной этап проведения реформы местного самоуправления, который относится к 2014 г. и сопровождается неоднозначным общественным мнением, был начат с принятия Федерального закона №136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2].

Большинство внесенных изменений связано с ликвидацией различных неточностей, и имеют локальны характер.

В тоже время с 2014 г во многих регионах России наметилась тенденция на упразднение местных советов, укрупнение муниципалитетов, замена выборов глав муниципалитетов фактическим назначением через конкурсную систему. Данные действия привели к отстранению населения о т управления и контроля в своих муниципалитетах на уровне малых поселений. Образование городских округов на примере Московской области показало, что этот процесс имеет как положительные, так и отрицательные стороны.

С точки зрения властных структур, растет управляемость территориями, объединенный бюджет районов позволяет решать экономические задачи более эффективно. В тоже время система назначений глав по конкурсу позволила вышестоящим органам власти производить прямые назначения чиновников, порой не знающих местной специфики и не всегда компетентных, но всегда лояльных. Формирование советов депутатов городских округов по партийному принципу зачастую сводится к решению политических задач местного уровня, без учета проблем насущных социально-экономических проблем малых территорий.

С другой стороны, граждане малых поселений и городов потеряли возможность влиять на решения, принимаемые на их территории и получать отчет о деятельности местных органов власти. Со времени принятия ФЗ-131 проявлялась активная часть граждан, которая принимала участие в формировании местных органов власти, развитии своих территорий, решении вопросов местного значения.

Безусловно, происходит усугубление противоречий между региональными и муниципальными органами власти и гражданским обществом. Поэтому можно сказать о том, что назрел новый этап реформирования местного самоуправления. Утвержденная в Конституции норма о том, что местное самоуправление отделено от государственного управления, во многом не сходится с философией властных структур. На современном этапе государственные структуры, в том числе на региональном уровне ориентированы на концентрацию властных полномочий. Тактически возможно этот процесс оправдан, но в перспективе подобные конструкции потеряют эффективность. Инициатива и активность граждан по развитию малых территорий будет сведена к нулю.

Опыт современной России и опыт европейских стран в муниципальном управлении показывает, что чем больше самостоятельность и независимость местного самоуправления, тем более эффективно развиваются малые города и поселения.

Поэтому можно сделать вывод о том, что в настоящее время, как в законодательстве, так и в правоприменительной практике есть большое количество нерешенных проблем, которые связаны с реформированием органов местного самоуправления.

Список использованных источников

1. Дунаева Н.С. Современное состояние институтов местного самоуправления: свежий взгляд на проблемы // Молодой ученый. 2015. №21. С. 595-597.

2. Марченко С.В. Влияние реформы местного самоуправления на финансовое состояние муниципальных образований // Молодой ученый. 2014. №4. С. 577-579.

С.И. Некрасов
к.ю.н., профессор
Государственный университет управления, Москва

НОВЫЕ ФОРМАТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВА И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (ТЕРРИТОРИАЛЬНО-ВЛАСТНЫЕ АСПЕКТЫ)

S.I. Nekrasov
Ph.D. in Law, Professor
State University of Management, Moscow

NEW FORMATS OF INTERACTION BETWEEN THE STATE AND LOCAL SELF-GOVERNMENT (TERRITORIAL-POWER ASPECTS)

Аннотация. В современной России сохраняется тенденция централизации в многоуровневой системе публичной власти. Региональный законодатель активно реализует полномочия по укрупнению муниципальных образований, закреплению конкретных схем формирования органов местного самоуправления (зачастую, вопреки воле местных сообществ). Конституционные предписания о самостоятельности местного самоуправления предопределяют необходимость нахождения меры в процессе проникновения государственного начала на муниципальный уровень.
Ключевые слова: государство, публичная власть, местное самоуправление, местное государственное управление, централизация.

Abstract. In modern Russia, there is a tendency of centralization in a multi-level system of public power. The regional legislator actively implements the powers of consolidation of municipalities, establishing of specific schemes of formation of local governments (often, against the will of local communities). Constitutional provisions on the independence of local self-government determine the need to find a measure in the process of penetration of the state principle at the municipal level.
Keywords: state, public authority, local government, centralization.

Основные формы народовластия на муниципальном уровне – достаточно традиционны и консервативны [4]. Тем не менее, реалии XXI века привносят в жизнь социума, в социально-публичную сферу новые (очень проблемные и неоднозначные!) тренды, которые не должны игнорироваться публичными властями, в том числе при выстраивании отношений с гражданами и с территориальными коллективами (территориальными сообществами). В функционировании государственной власти (в том числе местной государственной власти), местного самоуправления, в реализации прав граждан на участие в управлении публичными делами неизбежно появляются новые форматы. (Однокоренные категории «форма» и «формат» не являются полностью тождественными в содержательном плане. Термин «формат» используется не только в полиграфии, печатном деле для обозначения размера бумаги, печатного издания, текстового редактора и пр. [6, с. 856]; под ним понимается, также и способ построения, подачи, форма реализации чего-либо [3]. Следовательно, одна и та же форма может иметь различные форматы (налоговая декларация, заполненная по установленной форме, может представляться в различных форматах; формы осуществления власти, взаимодействия различных органов публичной власти могут реализовываться в различных форматах и т.п. – *С.Н.*).

© С.И. Некрасов, 2019

Автор продолжает оставаться убежденным сторонником необходимости более активной реализации (и даже нормативного закрепления) в Российской Федерации концепции сочетания местного самоуправления и местного государственного управления. Осознание этого проявляется и в среде представителей органов местного самоуправления, и в экспертном сообществе. В частности, показательными представляются многие положения обстоятельного анализа состояния муниципального контроля в Российской Федерации, выполненного Центром местного самоуправления РАНХиГС при Президенте РФ. Основной объем контрольно-надзорной деятельности (в том числе и на местном уровне) осуществляется государственными органами, а не юридически слабыми органами местного самоуправления (по данным Минэкономразвития России, на муниципальный контроль приходится лишь порядка 2% всей такой деятельности в стране). Осознание отсутствия действенного механизма функционирования, принуждения по результатам выявленных нарушений обусловило, очевидно, то, что порядка трети представителей местной власти (с некоторой дифференциацией по типам муниципальных образований) считают, что органы муниципального контроля должны являться территориальными подразделениями органов государственного контроля, либо входить в единую систему с такими органами [7, с. 5, 15-152 и др.]. В то же время, мера (разумные пределы) в проникновении государственного начала на местный уровень (прежде всего, в институциональном и нормативно-регулятивном аспектах) все-таки быть должны. На сегодня такая разумность, подчас, отсутствует. Возможность законодательного (федерального и регионального) регулирования многих важных вопросов местного значения, муниципальной демократии нередко выхолащивает саму сущность местного самоуправления, не только искажает, но и сводит на нет волю местных сообществ. А это, в конечном счете, не приращивает авторитет и государственной власти (как федеральной, так и региональной).

С недавнего времени не только наименования, но и конкретные схемы формирования органов местного самоуправления, наделения полномочиями глав муниципальных образований могут устанавливаться законами субъектов РФ исключительно по усмотрению регионального законодателя, без участия и вопреки воле местного сообщества и органов местного самоуправления (п. 3 ст. 34, п. 2 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) [1]). В частности, т.н. «конкурсная» схема наделения полномочиями глав муниципальных образований фактически насаждается в большинстве российских регионов, распространяясь, в том числе, и на очень крупные муниципальные образования – Самарская, Свердловская, Московская области и др.).

Игнорируется мнение местных сообществ и в продолжающемся процессе укрупнения муниципальных образований [5]. Яркой иллюстрацией здесь является продолжающийся процесс образования городских округов на базе прежних муниципальных районов в Московской области. В начале 2019 г. в числе «сломленных» оказались Одинцовский район и городской округ Звенигород – в результате объединения г. Звенигорода, Одинцовского района и всех поселений, входящих в его состав образован Одинцовский городской округ [2]. В данном примере (далеко не первом в Московской области, количество муниципальных районов, не желающих преобразовываться в городские округа, стремительно сокращается!) обратим внимание на один момент. Если все объединившиеся муниципальные образования посредством своих представительных органов высказались за объединение и утрату статуса самостоятельных муниципальных образований (хотя и не с первого раза; технологию давления на депутатский корпус оставим за рамками публикации – *С.Н.*), то депутаты сельского поселения Барвихинское проявили последовательную принципиальность и объединение не поддержали. Тем не менее,

в указанном областном законе появилась специальная норма – «*Прекратить статус* (?! – *С.Н.*) муниципального образования сельского поселения Барвихинское Одинцовского муниципального района со дня вступления в силу настоящего Закона» (ч. 3 ст.1). В перечень населенных пунктов, входящих в состав Одинцовского городского округа, включены деревня Барвиха и поселок Барвиха (п. 1 ст. 3), а со дня формирования органов местного самоуправления Одинцовского городского округа прекращаются полномочия органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления всех прежних поселений, включая сельское поселение Барвихинское (п. 1 ст. 5). Из каких правовых норм, по мнению областного законодателя, проистекает его полномочие по «прекращению статуса» муниципальных образований? Может быть оно выведено через толкование п.1.1 ст. 10 Федерального закона № 131-ФЗ? Но ведь «наделение статусом» и лишение этого статуса – не одно и то же? К тому же Барвиха никогда не являлась ни малонаселенной, ни труднодоступной территорией! Ответы на поставленные вопросы очень важны, пока Московское областное «творчество» в плане борьбы с непокорными муниципальными образованиями не стало общероссийской тенденцией (или уже стало? – *С.Н.*).

Территориально-властные вопросы в рамках межуровневого взаимодействия не просто сохраняют актуальность, но и приобретают осязаемую остроту. Тенденция централизации и вертикализации публичной власти в современной России усиливается. В любом социально-правовом, политико-правовом явлении или процессе можно усмотреть и позитивные, и негативные проявления. Проблема – в поиске и обеспечении баланса. Посредством чрезмерного проникновения государственного начала на муниципальный уровень может быть сведена на нет сама идея местного самоуправления (с исчезновением поселенческого уровня, очевидно, о местном самоуправлении речи вести нельзя). Пойдет ли это на пользу российской государственности?

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ, 2003, № 40, ст. 3822.

2. Закон Московской области от 25.01.2019 № 2/2019-ОЗ «Об объединении территорий поселений Одинцовского муниципального района и территории городского округа Звенигород» // URL: http://www.mosoblduma.ru/Zakoni/Zakoni_Moskovskoj_oblasti/item/270028/ (дата обращения – 08.04.2019).

3. Викисловарь URL: https://ru.wiktionary.org/wiki/формат (дата обращения - 08.04.2019).

4. Некрасов С.И. Муниципальная демократия в современной России: конституционно-правовые основы, проблемы, тенденции // Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе: Материалы III Международной научно-практической конференции / ГУУ. – М.: Издательский дом ГУУ, 2018. С. 195-198.

5. Некрасов С.И. Тенденция централизация местного самоуправления: российский и зарубежный опыт // Муниципальная академия. 2016. № 2. С. 53-56.

6. Ожегов С.И. и Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. – 4-е изд., доп. – М.: Азбуковник, 1997. – 944 с.

7. Шугрина Е.С., Кабанова И.Е., Иванова К.А. О состоянии муниципального контроля в Российской Федерации: Спецдоклад. – М.: Изд-во «Проспект». 2018. – 184 с.

О.А. Петрина
к.э.н., доцент
К.С. Дикусар
магистрант
Государственный университет управления, Москва

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ: ПРОБЛЕМЫ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

O.A. Petrina
Ph.D. in Economics, Associate Professor
K.S. Dikusar
Master Student
State University of Management, Moscow

MONITORING AND SUPERVISION ACTIVITY IN THE FIELD OF ENVIRONMENTAL PROTECTION: PROBLEMS AND IMPROVEMENT

Аннотация. В последние годы усиливается контрольно-надзорная деятельность в области охраны окружающей среды. В статье делается акцент на совершенствовании механизма контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды на базе риск-ориентированного подхода.
Ключевые слова: контрольно-надзорная деятельность, охрана окружающей среды, риск-ориентированный подход.

Abstract. In recent years, monitoring and supervisory activities in the field of environmental protection have increased. The article focuses on improving the mechanism of control and supervisory activities in the field of environmental protection based on a risk-based approach.
Keywords: control and supervisory activities, environmental protection, risk-based approach.

Программой «Реформа контрольной и надзорной деятельности» утвержденной 21 декабря 2016 года президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам обозначены основные приоритеты реализации механизма контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды, что обусловлено перечнем проблемных аспектов в данной сфере: отсутствие исчерпывающих реестров поднадзорных объектов, несовершенство критериев отнесения объектов к категориям риска (классам опасности), а также неполное отнесение ООПТ к соответствующим классам опасности [8]. Кроме того, отсутствует механизм межведомственного взаимодействия в целях минимизации «перетекания» рисков из одного вида надзора в другой, контрольно-надзорные мероприятия лишь выявляют правонарушения, а не способствует их предупреждению, также не меньшим препятствием является высокая административная нагрузка на хозяйствующие субъекты при неправильном планировании проверок [9; 6].

Для эффективности проведения контрольно-надзорной деятельности в области охраны окружающей среды необходимо понимать вероятность причинения вреда с оценкой его тяжести здоровью людей и объектам окружающей природной среды в результате деятельности поднадзорного объекта [2; 10].

© О.А. Петрина, К.С. Дикусар, 2019

Несовершенство системы оценки риска возникновения чрезвычайных ситуаций является одной из главных проблем контрольно-надзорной деятельности Ростехнадзора. Данное направление включает в себя несколько важных проблем.

Первая проблема касается категорий риска (классов опасности) и отнесения к ним деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 (ред. от 19.02.2018) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» категории риска связываются с особенностями осуществления мероприятий по контролю. Количество категорий риска увеличено с четырёх до шести. Возникает проблема перерегистрации поднадзорных объектов выбранных видов надзора: опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений, объектов энергетики, а также создания исчерпывающих реестров подконтрольных объектов. Необходимо обеспечить возможность изменения класса опасности поднадзорного объекта в будущем, на что направлена «динамическая» модель определения риска. Динамическая модель оценки риска, в отличие от статической, предусматривает изменение категории риска в зависимости от выявленных фактов нарушений обязательных требований и имевших место случаев причинения вреда [3].

Вторым проблемным направлением является система оценки эффективности и результативности контрольно-надзорной деятельности (по результатам анализа статистических данных Ростехнадзора и Росприроднадзора). В 2017 году распоряжением Правительства РФ от 23.05.2017 № 999-р в рамках применения риск-ориентированного подхода КНД были существенно переработаны основные направления разработки и внедрения системы оценки результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности, существенно расширен типовой перечень показателей результативности. Каждый орган контроля (ведомство) определяет ключевой показатель эффективности для каждого вида надзора, в частности у Росприроднадзора ключевой показатель – ущерб окружающей среде. Но существующая методика расчета эффективности не раскрывает детализированный смысл индивидуальных показателей. Кроме того, на основании анализа открытых данных рассматриваемых ФОИВ можно сделать вывод что система показателей результативности и эффективности КНД полностью или частично не внедрена для каждого вида надзора или же не находится в открытом доступе. Так же данная методика расчёта эффективности не учитывает вклад контрольно-надзорной деятельности в достижение общественно-значимых результатов.

Третье проблемное направление – это несовершенство методик планирования проверок, результаты контроля не способствуют предупреждению правонарушений, а лишь выявляют правонарушения. Данный вывод можно делать на основании анализа статистических данных: количество контрольных мероприятий на одного работника Ростехнадзора увеличивается, на одного работника Росприроднадзора остаётся неизменным, в то время как объем финансирования, выделенного на проведение контрольно-надзорных мероприятий, сокращается с каждым годом, а объем исполненных средств на одну проверку остаётся на одном уровне. Тем самым можно сказать, что нагрузка на контролирующие органы увеличивается, при снижении финансирования.

Без развития информационно-коммуникационных технологий в контрольно-надзорной деятельности применение риск-ориентированного подхода не окажет ожидаемых положительных эффектов. К началу 2017 года Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ содержал большой объем положений, регулирующих обмен отдельными документами в электронном виде между проверяемыми лицами и

органами контроля; электронное взаимодействие органа контроля и прокуратуры; формирование Единого реестра проверок; сбор докладов об осуществлении контроля (надзора) в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора) и другие. Но данные положения не связаны с применением риск-ориентированного подхода и не оказывают положительный эффект при проведении КНД в области охраны окружающей среды. Для эффективной реализации риск-ориентированного подхода необходимо разработать специальные мероприятия по решению выявленных проблем организации контрольно-надзорной деятельности ФОИВ [4].

В рамках совершенствования механизма контрольно-надзорной деятельности предлагается:

– в целях улучшения системы оценки риска возникновения чрезвычайных ситуаций необходимо проведение анализа распределения причиненного ущерба охраняемым законом ценностям по категориям риска (классам опасности) по каждому виду надзора и расчет категории риска подконтрольных объектов с учетом «динамической» модели (с учетом индивидуального поведения) для всех видов надзора;

– в данный момент трудно оценить эффективность контрольно-надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти, поэтому требуется разработать методику расчета эффективности контрольно-надзорной деятельности в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 23.05.2017 № 999-р. Требуется обеспечение наличия в открытых источниках сведений об утверждении перечня показателей результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности для каждого вида контроля;

– для изменения методики планирования проверок при постоянном сокращении плановых проверочных мероприятий в рамках риск-ориентированного подхода необходимо довести до 100% укомплектованность ведомств кадрами, исполняющих контрольно-надзорные функции для снижения нагрузки. Планирование проверок должно проводиться с учетом дифференциации интенсивности контроля с учетом категории риска. Необходимо исключить проведения плановых проверок для низких категорий риска, изменять периодичность проведения плановых проверок лиц или объектов в зависимости от категории риска или класса опасности, сокращать срок проведения проверки в отношении лиц или объектов, отнесенных к определенным категориям риска или классам опасности. Также при составлении плана проверок всех видов контроля должны учитываться «проверочные листы» в соответствии с Постановление Правительства РФ от 13.02.2017 N 177 «Об утверждении общих требований к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов)» [1];

– разработка системы удаленного мониторинга промышленной безопасности на поднадзорных предприятиях и систем современного дистанционного контроля является логичным и наиболее перспективным развитием идей и методов риск-ориентированного подхода. Информационная система мониторинга, отвечающая современным требованиям, должна включать в себя функциональные блоки документарного, технологического и визуального контроля. Основная идея заключается в оперативной оценке и прогнозировании любого инцидента и принятии превентивных мер по недопущению какой-либо аварии на опасном производственном объекте. Преимущества системы дистанционного контроля заключаются в полном автоматизированном контроле за исправностью работы предприятия, особенно ОПО, в простоте выделения критических значений тех или иных параметров, возможности оперативного принятия решения при возникновении чрезвычайной ситуации, а также в отказе от излишнего контроля за исправно работающими предприятиями, что в свою очередь способствует сокращению трат бюджетных средств [5; 7].

Список использованных источников

1. Постановление Правительства РФ «Об утверждении общих требований к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов)» от 13.02.2017 N 177 – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_213045/ (дата обращения: 19.03.19).

2. Паспорт приоритетного проекта «Реформа контрольной и надзорной деятельности» в редакции протокола от 21 декабря 2016 года №12 – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://static.government.ru/media/files/ (дата обращения: 15.03.19).

3. Абузярова И., Баландина Г. В., Дупан А. С., Кнутов А. В., Полесский Е., Резников А., Семенов С. В., Трифонов В., Чаплинский А. В., Шабала Ю. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад - 2017 / Рук.: С. М. Плаксин. Изд. дом РСПП, 2018.

4. Абузярова И., Данилов Н. А., Зуев А., Кнутов А. В., Полесский Е., Семенов С. В., Трифонов В., Чаплинский А. В., Шабала Ю. Контрольно-надзорная и разрешительная деятельность в Российской Федерации: аналитический доклад – 2016 / Рук.: С. М. Плаксин. Изд. дом РСПП, 2017.

5. Интернет портал «Промышленная, экологическая безопасность, охрана труда». Статья «Внедрение технологий дистанционного контроля состояния безопасности на поднадзорных объектах» – [Электронный ресурс]. – Режим допуска: http://prominf.ru/article/vnedrenie-tehnologiy-distancionnogo-kontrolya-sostoyaniya-bezopasnosti-na-podnadzornyh (дата обращения 20.03.2019).

6. Модернизация системы контрольно-надзорных полномочий в Российской Федерации : аналит. докл. / колл. авт.; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2014. — 89 с.

7. Новостной портал «Интерфакс». Статья «Глава Ростехнадзора: Технологии безопасности в России сравнимы с лучшими мировыми, но недисциплинированность работников в разы выше» – [Электронный ресурс]. – Режим допуска: http://www.interfax.ru/interview/549040 (дата обращения 20.03.2019).

8. Петрина О.А. Теоретические подходы к формированию устойчивого развития социально-экономических систем // В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития. Сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 51-57.

9. Проблемы КНД рассматриваются без их внутренней связи: [Электронный ресурс] // Общероссийская общественная организация «Деловая Россия». — Режим доступа: https://deloros.ru/problemy-knd-rassmatrivayutsya-bez-ih-vnutrennej-svyazi.html/ (Дата обращения: 15.03.2019).

10. Стадолин, М.Е. Проблемы развития жилищного контроля в городских поселениях // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2017. – № 2. – С. 48-52.

А.В. Попова
к.п.н., доцент
А.И. Чугина
магистрант
Московский городской университет управления Правительства Москвы, Москва

СУЩНОСТЬ ПОНЯТИЯ ЛИДЕРА И РУКОВОДИТЕЛЯ ОРГАНИЗАЦИИ

A.V. Popova
Ph.D. in Psychology, Associate Professor
A.I. Chugina
Master Student
Moscow Government University of Management, Moscow

THE ESSENCE OF THE CONCEPT OF LEADER AND HEAD OF THE ORGANIZATION

Аннотация. Статья посвящена вопросам разграничения понятий лидера и руководителя, определения сущности деятельности каждого. Также в статье выделяются общие черты и особенности методов и инструментов влияния лидера и руководителя на деятельность персонала организации.
Ключевые слова: лидер, руководитель, персонал организации.

Abstract. The article is devoted to the issues of differentiation of the concepts of a leader and a leader, definition of the essence of each activity. The article also highlights the common features and features of the methods and tools of influence of a leader and a leader on the activities of the organization's personnel.
Keywords: leader, manager, staff of the organization.

Феномену лидерства посвящено множество научных трудов, книг и статей. Однако «многие из тех, кто говорит о лидерстве, на самом деле не имеют об этом ни малейшего представления. Они обучают людей хорошо работать и хорошо руководить, но не видят принципиальной разницы между руководством и лидерством» [4].

Еще с древних времён лидерство рассматривалось не в отрыве от понятия правителя, а исключительно в его контексте. [5] Правителю отводилась важная роль в жизни людей и государства, он был лидером, потому что он имеет власть. В связи с чем, понятие лидера отождествлялось с государем, а позиция лидера зависела от властной позиции, которую занимает правителем.

Сложность в понимании лидерства добавляет следующий факт: термин «лидерство» является производным от английского слова «leadership», который большинство зарубежных исследователей используют для обозначения как лидерства, так и руководства. Вследствие этого, лидер и руководитель воспринимаются как одно лицо.

Оба понятия различаются по следующему принципу: «руководство – целенаправленное воздействие на людей, которое приводит к их осознанному и активному поведению в соответствии с намерениями руководителя. Лидерство же понимается как процесс психологического влияния человека на других людей» [1], в основе которого лежат подражание, внушение, доверие друг к другу. У руководителя и лидера разные методы влияния, они использую совершенно разные инструменты

© А.В. Попова, А.И. Чугина, 2019

для достижения поставленных перед ними целей: первый использует команды и приказы, лидер же использует в качестве своего инструмента авторитет, он направляет, убеждая и воодушевляя на достижение цели.

Российский учёный Р.С. Филонович отличает руководителя и лидера следующим образом: «Лидер – инноватор, работает по своим целям, вдохновляет, основу его действий составляет видение перспективы, он использует эмоции, полагается на людей, доверяет им, является энтузиастом, дает импульс движению, реализует решения. В противоположность этому – руководитель – это администратор, который полагается на систему и выполняет цели, обозначенные вышестоящим руководством. Он составляет план, использует доводы, контролирует, является профессионалом, поддерживает движение, принимает решения» [1].

Зачастую лидерство рассматривается как феномен власти с точки зрения способности оказывать воздействие на других. В таком ключе дает определение лидерству французский политолог Ж. Блондель: «Лидерство – это власть, потому что оно состоит в способности одного или нескольких лиц, находящихся «на вершине», заставлять других делать то позитивное или негативное, что последние в иных условиях могли бы не делать» [3]. Несомненно, власть лежит в основе лидерства, так как лидер использует рычаги и механизмы, чтобы люди шли к поставленной цели, но власть не является базовой составляющей понятия лидерства, это больше присуще руководству. Лидерство, в сущности, представляет собой более комплексное понятие.

Согласно С. Кови, «Преобразования, происходящие в наши дни практически в каждой отрасли и профессии, требуют прежде всего четкого лидерства, а уже затем – управления… Никакой успех в управлении не компенсирует провала в лидерстве» [6]. Данное утверждение указывает на их неразрывную взаимосвязь: лидерство без руководства не имеет смысла, а руководство без лидерства не приведет к эффективности и результативности.

Эту же мысль В. Беннис и Б. Нанус описывают немного по-другому: «Лидерство – это определение дороги, а менеджмент – это движение по дороге. Или менеджмент – это наука о том, как делать правильно, а лидерство – как делать правильное» [2].

Подводя итог, можно сделать вывод, что ученые и теоретики рассматривали сущность понятий лидера и руководителя с различных точек зрения. Но большинство из них сошлись в том, что руководитель – это человек, который управляет своими подчиненными для достижения цели, а лидер – это тот же руководитель, но при этом имеющий большее влияние на сотрудников и использующий совершенно другие методы в работе.

Таким образом, лидер поступает так, как нужно поступать, побуждая и воодушевляя своих подчинённых и коллег к действию и выявляя в них лучшие качества. Но лидерство — это, прежде всего, ответственность: как перед собой, так и перед своими последователями за свои действия, поступки и слова. Стоит отметить, что лидерство не врождённый дар, ему можно обучиться, лидерство доступно каждому, кто желает добиваться успеха и эффективно работать во благо своей организации.

Список использованных источников

1. Авдеев П. С. Руководство и лидерство: теоретико-сравнительный анализ понятий // Экономика и управление: научно-практический журнал. // 2016 г. № 4. // URL: http://www.bagsurb.ru/about/journal/svezhiy-nomer/AVDEEV.pdf.

2. Беннис В., Нанус Б. Лидеры // Bennis W., Nanus B. Leaders: The strategies for taking charge. N.Y.: Harper&Collins, 1985.

3. Блондель Ж. Политическое лидерство: Путь к всеобъемлющему анализу // М.: Российская академия управления, 1992. – С. 3.

4. Кокерелл Л. Управляя волшебством. 10 здравых стратегий лидерства // М.: Азбука Бизнес, Азбука-Аттикус, 2014 г. – С. 30.

5. Котляров И. В. Лидерство в историческом нарративе (социологический дискурс) // Социологический альманах. 2015 г. URL: https://cyberleninka.ru/rticle/n/liderstvo-v-istoricheskom-narrative-sotsiologicheskiy-diskurs.

6. Мирзоян В. А. Управление и лидерство: сравнительный анализ теорий лидерства // Журнал «Вопросы философии». 2013 г. № 6. URL: https://elibrary.ru/item.asp?id=20142311.

Д.О. Потапов
магистрант
Научный руководитель: Петрина О.А., к.э.н., доцент,
доцент кафедры государственного и муниципального управления
Государственный университет управления, Москва

ФИЗИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И СПОРТ В СОВРЕМЕННОМ ОБЩЕСТВЕ

D.O. Potapov
Master Student
State University of Management, Moscow

PHYSICAL CULTURE AND SPORTS IN MODERN SOCIETY

Аннотация. В настоящее время развитию физической культуры и спорта в нашей стране уделяется значительное внимание. В статье рассмотрены понятия и функции физической культуры и спорта и отмечается необходимость дальнейшего развития данной сферы.
Ключевые слова: физическая культура, спорт, массовый спорт.

Abstract. At present, considerable attention is being paid to the development of physical culture and sports in our country. The article discusses the concepts and functions of physical culture and sports and notes the need for further development in this area.
Keywords: physical culture, sport, mass sport.

В современном обществе занятия физической культурой и спортом формируют и воспроизводят определенные социальные качества человека как смелость и решительность, настойчивость и упорство. Детям и подросткам занятия спортом помогают стать более организованными и дисциплинированными, сформировать чувство собственного достоинства, дают возможность самоутвердиться, что очень важно в период становления личности. Общим для всех перечисленных свойств физической активности, важных с точки зрения частной и общественной жизни, является то, что занятия физической культурой и спортом повышают качество человеческой жизни, укрепляют не только физическое, но и моральное состояние людей, дают возможность приобщиться индивидуумам к коллективным мероприятиям, почувствовать себя частью общества.

Федеральным законом от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» определены понятия «физическая культура» и «спорт». Физическая культура – это часть культуры, представляющая собой совокупность ценностей, норм и знаний, создаваемых и используемых обществом в целях физического и интеллектуального развития способностей человека, совершенствования его двигательной активности и формирования здорового образа жизни, социальной адаптации путем физического воспитания, физической подготовки и физического развития», а спорт – сфера социально-культурной деятельности, как совокупность видов спорта, сложившаяся в форме соревнований и специальной практики подготовки человека к ним [1].

Спорт делится на два основных вида: массовый спорт и спорт высших достижений. Массовый спорт направлен на физическое воспитание и физическое развитие граждан, спорт высших достижений направлен на достижение высоких спортивных результатов на национальных и международных спортивных состязаниях.

© Д.О. Потапов, 2019

В нашей стране в зависимости от контингента занимающихся и решения конкретных задач выделяют несколько разновидностей массового общедоступного спорта: школьный (детско-юношеский) и студенческий спорт, профессионально-прикладной спорт, кондиционный спорт, оздоровительно-рекреативный спорт и адаптивный спорт.

Наиболее массовой разновидностью спорта является спорт школьников и студентов. Он ориентирован на формирование базовой физической подготовленности в школе и в дальнейшем на оптимизацию общей физической дееспособности. Оздоровительно-рекреативный спорт служит средством здорового отдыха, восстановления, оздоровления организма и сохранения оптимального уровня работоспособности. К этой разновидности спорта можно отнести занятия фитнесом, плавание и т.п.

Организацией работы по развитию физической культуры и спорта среди различных групп населения, созданием условий для охраны и укрепления здоровья спортсменов и других участвующих в спортивных соревнованиях и тренировочных мероприятиях лиц, обеспечением необходимых условий для тренировок спортсменам и тренерам занимаются физкультурно-спортивные организации, которые подразделяются:

– непосредственно осуществляющие физкультурно-массовую и учебно-спортивную работу (КФК, спортивные школы, центры олимпийской подготовки);

– обеспечивающие возможность заниматься физкультурой и спортом (спортсооружения, физкультурно-оздоровительные комплексы, прокатные пункты спортивного инвентаря, водные, лыжные и туристические базы, парки культуры и отдыха);

– обеспечивающие медицинское обслуживание (физкультурные диспансеры);

– занимающиеся подготовкой физкультурных кадров (высшие и средние специальные учебные заведения физкультуры и спорта);

– обеспечивающие сферу физкультуры и спорта необходимой информацией, проводящие пропаганду физкультурно-спортивных знаний (редакции спортивных газет и журналов) [2].

Занятия массовым спортом, безусловно, оказывают на человека и человеческие отношения определенное воздействие, удовлетворяя и развивая определенные потребности не только отдельной личности, но и общества в целом. Такого рода воздействие ученые, называют «социальными функциями спорта» [6]. Можно выделить следующие социально-общественные функции спорта: личностно-направленного воспитания, оздоровительно-рекреативная, эмоционально-зрелищная, социальной интеграции и социализации личности, коммуникативная, экономическая, оборонная, образовательная, здравоохранительная, культурная.

Оздоровительно-рекреативная функция спорта заключается в его влиянии на общее физическое состояние и функциональные возможности человеческого организма. Эта функция в наибольшей степени ярко проявляется именно в детском и студенческом спорте, оказывая положительный эффект на формирующиеся и развивающиеся организмы детей и подростков. Особенно стоит выделить экономическую функцию спорта. Средства, вложенные в развитие спорта, окупаются повышением уровня жизни человека, его работоспособности, производительностью труда и в итоге экономическим развитием страны [3; 4].

Функция социальной интеграции и социализации личности проявляется в том, что пришедшие в спорт люди оказываются вовлеченными в общественную жизнь, у них появляется некий опыт социальных отношений, т.е. запускается процесс социализации. Коммуникативная функция спорта проявляется в том, что он стал одним из факторов налаживания международного сотрудничества, упрочения мира на планете. Спорт одновременно является и источником положительных эмоций, он

нивелирует психическое состояние детей, позволяет снимать умственную усталость, оказывает мощное положительное воздействие на детей-инвалидов (физических и ментальных) и детей с общими возрастными задержками. Положительное влияние спорт оказывает и на здоровье возрастной группы населения так как снижается двигательная активность.

В связи с масштабностью и специфичностью деятельности, многообразием форм управления, наличием различных источников финансирования, сфера физической культуры и спорта в нашей стране выделена в самостоятельную отрасль с соответствующим разделом в бюджетной классификации [5].

Таким образом, одним из залогов здоровья и благополучия нации являются физическая культура и массовый спорт. Стремление заниматься ими должно культивироваться у человека в любом обществе с самого раннего возраста. Все более важной становится роль физической активности человека в социализации и воспитании подрастающего поколения, формировании образа и стиля жизни.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 04.12.2007 N 329-ФЗ (ред. от 05.12.2017) «О физической культуре и спорте в Российской Федерации». Информационно-правовая база «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 01.04.2019).

2. Галкин В.В. Экономика физической культуры / В.В. Галкин. – М.: Изд-во Московской Академии экономики и права, 2014. – С. 51.

3. 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.

4. Петрина О.А. Теоретические подходы к формированию устойчивого развития социально-экономических систем // В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития. Сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 51-57.

5. Стадолин М.Е., Жуков А.П., Петрина О.А. Управление жилищно-коммунальным хозяйством в муниципальных образованиях: учебное пособие. Москва – 2016. – 215 с.

6. Холодов Ж. К., Кузнецов В. С. Теория и методика физического воспитания и спорта / Учебное пособие для студентов вузов. М.: Изд. центр «Академия», 2000. – 480 с.

О.В. Рогач
к.с.н., доцент
Российский государственный социальный университет, Москва

РАЗВИТИЕ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ РОССИЙСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В ФОКУСЕ ТЕОРИИ ИМИТАЦИИ Ж. ТОЩЕНКО

O.V. Rogach
Ph.D. in Sociology, Associate Professor
Russian State Social University, Moscow

THE DEVELOPMENT OF TOURIST ATTRACTIVENESS OF RUSSIAN REGIONS IN THE FOCUS OF THE IMITATION THEORY OF ZH. TOSHCHENKO

Аннотация. в современных социально-экономических условиях туристическая отрасль все больше пронизывается идеями перфоманса – создания искусственных условий процессов и явлений, предназначенных для достижения мнимых общественных целей. С этой точки зрения особый интерес представляет теория имитации Ж. Тощенко, ключевые положения которой позволяют по-новому взглянуть на процессы развития туристической привлекательности российских территорий.
Ключевые слова: туристическая привлекательность, муниципальное образование, теория имитации.

Abstract. in modern socio-economic conditions, the tourism industry is increasingly permeated by the ideas of performance – the creation of artificial conditions of processes and phenomena designed to achieve imaginary social goals. From this point of view, of particular interest is the theory of imitation Zh. Toshchenko, the key provisions of which allow a new look at the processes of development of tourist attractiveness of Russian territories.
Keywords: tourist attraction, municipality, simulation theory.

Особую роль среди методологических подходов к управлению развитием туристической привлекательности муниципальных образований играют современные концепции и теории. Интерес представляет Теория имитации Ж. Тощенко, в рамках которой предлагается пересмотр классической трактовки общественного сознания и социального действия, исходя из современной реальности, наделенной особыми характерными чертами [1]. Одной из таких черт выступает имитация, которая отражает процессы подмены деятельности во всех ее проявлениях и на всех уровнях организации общественной жизни.

Сфера туризма также не стала исключением. Туристическая отрасль все больше пронизывается идеями перфоманса – создания искусственных условий процессов и явлений, предназначенных для достижения мнимых общественных целей. «Перформанс проявляет себя в большинстве случаев как личностный вариант имитации, когда человек одно думает, другое говорит, а третье – делает. Это обычно сознательно поддерживаемое представление о том, как человек хочет выглядеть с пользой для себя… Или это сознательно сконструированное "представление" с целью отвлечь или поразить аудиторию». В современных условиях все большую популярность набирают туристические туры, которые характеризуются в категориях эксклюзива, статуса, моды и престижа. Развитие социальных сетей и виртуального пространства создают возможность имитировать ту жизнь, которой в реальных

© О.В. Рогач, 2019

условиях индивид не живет. Туристические поездки позволяют путешественникам пусть и на короткий срок получить тот социальный статус, который он хотел бы транслировать для своего окружения. А возможность визуализации своих впечатлений приводит к имитации тиражируемых образов, формирующих у других социальных субъектов латентные или явные стремления к потреблению аналогичных впечатлений. Образ жизни стал предметом манипулирования, когда под прикрытием идей глобализации происходит не столько создание чего-то принципиально нового, впитывающего в себя культуру разных стран и народов, сколько актуализация потребительской культуры, деградации образцов культурно-исторического наследия.

Присущее данным процессам искажения требуют учета и целенаправленного подхода к управлению развитием туристической привлекательности муниципальных образований.

Вместе с тем, имитация как масштабный процесс, не могла не затронуть и политическую сферу, органы управления. Отсутствие стратегического видения местными властями перспектив и возможностей конвертации социального ресурса в развитие туристической привлекательности муниципальных образований, отсутствие устойчивой обратной связи с населением и соответствующей научной базы приводит к квазидеятельности властных структур. Несмотря на то, что местные органы власти обладают реальной возможностью развития туристической привлекательности, обеспечивающей формирование эстетических, эмоциональных впечатлений туриста на основе его личной вовлеченности, анализ организационных структур местных администраций в большинстве своем иллюстрирует отсутствие подразделений, целевая функция которых была бы непосредственно связана с развитием туристской отрасли [2]. В условиях дефицита кадровых и финансовых ресурсов, деятельность, связанная с привлечением туристов, либо не ведется вовсе, либо носит имитационный характер: тиражирование устоявшихся практик организации культурно-массовых событий, дублирование мероприятий событийного характера без адаптации к условиям конкретных территорий и пр. В данном случае наблюдается умышленное искажение сути процессов, подмена их сущности суррогатами.

Таким образом теория имитации иллюстрирует двойственность траекторий взаимодействия местной власти и представителей местного сообщества по вопросам управления развитием туристической привлекательности муниципальных образований, а также отражает встроенность «системы координат» туристов как социальных акторов, обеспечивающих сознательно поддерживаемое представление об определенном образе жизни.

Список использованных источников

1. Тощенко Ж.Т. Новые лики деятельности: имитация. Социологические исследования. 2012. № 12. С.23-36.

2. Фролова Е.В., Рогач О.В. Кадровое обеспечение местных органов власти в современных российских условиях. Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2018. № 4 (146). С. 369-385.

С.Б. Руденко
зам. директора по безопасности,
учитель обществознания и права высшей аттестационной категории,
МОУ Дергаевская СОШ № 23, Раменский район Московской области

ИЗУЧЕНИЕ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ШКОЛЕ: ЭФФЕКТИВНЫЕ ПОДХОДЫ И МЕТОДЫ ОБУЧЕНИЯ

S.B. Rudenko
Deputy Director for Security,
Teacher of Social Studies and Law of the Highest Attestation Category,
MOU Dergaevsky School № 23, Ramenskiy district, Moscow region

THE STUDY OF THE FOUNDATIONS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN SCHOOL: EFFECTIVE APPROACHES AND TEACHING METHODS

Аннотация. В статье раскрываются актуальные вопросы обучения школьников основам местного самоуправления, обосновываются наиболее эффективные подходы и методы обучения по данной теме на примере анализа урока в МОУ Дергаевской СОШ №23 Раменского района Московской области.
Ключевые слова: основы местного самоуправления; обучение.

Abstract. The article describes the topical issues of teaching students the basics of local government, justifies the most effective approaches and teaching methods on this topic on the example of analysis of a lesson in the Dergaevsky school № 23 Ramenskoe district of Moscow region.
Keywords: basics of local self-government; training.

21 апреля в России отмечается «День местного самоуправления». Уроки истории показали, что путь к правовому государству и гражданскому обществу лежит через правильно организованное местное самоуправление. Его эффективность зависит от решения проблем территориальной организации муниципальных образований, территориального устройства жизнедеятельности людей, а также установления границ и состава муниципалитетов.

Сегодня серьезнейшей проблемой общества является пассивность населения, его нежелание и неумение участвовать в решении проблем своего города и села [3]. В связи с этим изучение местного самоуправления должно проводиться системно и на постоянной основе. Как правило, начинается оно в образовательной организации. В школах дети могут почерпнуть необходимые знания об органах местного самоуправления, понять, для чего они нужны, и как обычный человек может участвовать в управлении на территории своего проживания. Важно подготовить, организовать и провести урок наиболее эффективным и доступным образом, ориентируясь на нормативно-правовые акты, термины и категории, учитывая учебные, возрастные и психологические особенности школьников, а также в соответствии с рабочей программой и конспектом занятия.

Принимая во внимание эти аспекты, а также сложность изложения материала в разных источниках, автор, как учитель «Обществознания», постаралась найти оптимальный подход в изучении основ местного самоуправления на уроке для обучающихся 9 классов с использованием практически отработанных методов обучения и на примере Раменского муниципального района.

© С.Б. Руденко, 2019

Итак, изучение основ местного самоуправления на уроке «Обществознания» в 9 классе целесообразно начинать с продумывания хода проведения занятия, необходимых материалов и определенных обучающих методов, предварительной подготовки презентации или видеороликов, раздаточных листов, выдачи заданий отдельным обучающимся, а также анализа урочных конспектов по указанной теме.

Крайне важно заинтересовать школьников, для этого мы пригласили представителя органа местного самоуправления, председателя Территориальной избирательной комиссии Раменского района Скибо А.В. и представителей молодежной организации «Наше поколение» органа ученического самоуправления школы в 8-11 классах.

И далее урок по теме «Местное самоуправление» развивался по следующему сценарию (изложен в сокращенном варианте).

I блок – целевой.

I. Организационный этап (2 мин).

Обучающиеся делятся на 2 группы. На столах – раздаточные материалы.

II. Актуализация знаний по теме (3 мин).

Учитель зачитывает цитату П.А. Столыпина.

- Ребята, о чем он говорит? *Дети предлагают ответы.*

- Да, вы правы. И это тема сегодняшнего урока. *Записывают в тетрадях.*

Мотивация

- Вы являетесь жителями Раменского района, должны знать свои права и свободы на его территории и уметь применять их.

Сегодня мы узнаем, что собой представляет и как работает местное самоуправление (далее – МСУ), как оно строится в Раменском районе.

II блок – процессуальный.

III. Введение новой информации (5 мин).

- Мы знаем, что управление обществом – важнейшая задача государства. Оно предполагает наличие управляющих (это государственные органы, должностные лица) и управляемых. При осуществлении САМОуправления такое деление исчезает, люди сами управляют общественными делами на местах.

- Что такое МСУ? Для ответа нам надо посмотреть на статью 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1].

Зачитывают из раздаточного материала.

Итак, **местное самоуправление** – это организация деятельности граждан, которая обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, управление муниципальной собственностью, исходя из интересов всех жителей территории. *Записывают.*

- Мы все являемся жителями Раменского района. Это – наше муниципальное образование. В чем его суть? *(Информация из слайда).*

- Деятельность любого государства не хаотична. Она строится на основании правовых актов и определенных принципах и устоях. На экране – правовые документы, которые регулируют основы МСУ. Главные – это Конституция РФ и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». [2]. *Записывают.*

IV. Самостоятельная групповая работа, постановка проблемного задания (5 мин). Игра «Реставрация».

Учитель показывает заранее выданные «рулонные свитки» с наименованиями пунктов Конституции РФ.

- Перед вами свитки, которые мы должны собрать в единую рукопись Конституции РФ. Цель – определить конституционные основы МСУ. Ваша задача –

выбрать, что относится к рукописи «Конституция РФ устанавливает», а что – к рукописи «Конституция РФ гарантирует». Время – 2-3 минуты.

Далее проигрывается выполнение задания. Учитель вывешивает наименования «Конституция РФ устанавливает», «Конституция РФ гарантирует». Школьники прикрепляют магнитами к доске «рулонные свитки».

- Давайте сверим ответы. Всё правильно? Отлично.

V. Осознание и осмысление новой информации (7 мин).

- Но каким образом осуществляется МСУ? Открываем учебник на странице 42 (*зачитывают текст 2 абзаца)*.

То есть МСУ может осуществляться самыми разными способами и формами.

- Остается ответить: где осуществляется МСУ? *На территории, где мы живем.*

- И это правильно. В Раменском районе, где 238 населенных пунктов в составе шести городских и 15 сельских поселений.

Органы местного самоуправления **не входят** в систему органов государственной власти. *Записывают.*

В **структуру органов местного самоуправления** входят такие органы и должностные лица МСУ, как… (*зачитывают со слайда).* А для реализации своей деятельности органы МСУ должны иметь **экономическую и финансовую основу**.

- И наша тема не была бы раскрыта, если не сказать о полномочиях и предметах ведения органов МСУ (*зачитывают со слайда)*.

VI. Закрепление знаний и умений (10 мин).

- Как организовано местное самоуправление в Раменском районе?

Наш район достаточно большой по территории, его площадь – 139,7 тысячи гектаров, население – более 306 тысяч человек. Муниципально-территориальное устройство Раменского района сегодня насчитывает 21 муниципальное образование. А органы нашего МСУ, это: Совет депутатов района, Глава района, Администрация и Контрольно-счетная палата района.

Каждый из данных органов МСУ выполняет немало функций. Их задача – быть как можно ближе к людям, решать социально важные вопросы.

VII. Игра-практикум (8 мин).

- Давайте разделимся на 3 команды и попрактикуемся в игре «Школьный референдум: управляем в школе сами». 4-ая команда – это представители «Нашего поколения». Главный эксперт – Скибо А.В.

Учитель открывает слайд с заданием.

- *А.В.* Все вы являетесь учениками школы. И управление нашей школой зависит в том числе от вас. Вы видите задание-вопрос: «Что бы вы изменили (добавили нового) в Дергаевской школе № 23?». Ваша цель: сформулировать по 2 предложения, которые не должны нарушать школьных правил и привнести что-то новое и полезное для всех обучающихся. Время – 5 мин.

Представление результатов игры-практикума.

(*после ответа 4 команды)* Слово эксперту. Подведите итоги.

- *А.В.* Вы активно поработали, ваши предложения могут быть воплощены в жизнь школы.

III блок – аналитический.

VIII. Подведение итогов урока. Рефлексия. Заключительный этап (2 мин).

- Вывод. В Российском правовом государстве признается местное самоуправление. МСУ призвано приблизить власть к нуждам народа, реализовать повседневные потребности людей, искать компромисс между властью и народом. МСУ отделено от государства.

IX. Рефлексия. Заключительный этап (3 мин).

- Итак, мы с вами рассмотрели очень важную тему «Местное самоуправление». Проверим свои знания.

Учитель открывает слайд с тестовыми вопросами. Отвечают вместе.

- Молодцы! Ответы правильные.

На этом мы заканчиваем наш урок местного самоуправления. Всем спасибо!

Представленный план проведения урока соответствует требованиям Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» и ФГОС основного общего образования, является обучающе-развивающим, информативно-наглядным и доступным для понимания. При качественной подготовке со стороны учителя и при минимальных учебно-методических, временных и иных затратах на его реализацию показывает высокие результаты освоения темы, активность обучающихся с различной успеваемостью, уровнем подготовки и возрастными особенностями, а также развивает универсальные учебные знания, умения и навыки обучающихся.

Проведение урока «Местное самоуправление» основывается на актуальных и эффективных **методах обучения:**

– формирования новых знаний;

– организации деятельности учащихся;

– контроля и самоконтроля;

– формирования личностных результатов.

Опыт показывает, что во время проведения урока наибольший эффект дает использование активных методов обучения, при которых ученик может выбрать необходимую информацию из текста, выявить и решить проблему, дискутировать, применять знания для анализа социальных ситуаций. Такие методы необходимо заранее продумать во избежание типовых ошибок, когда, к примеру, не все дети проявляют активность и заинтересованность. Достоинства такого обучения очевидны:

– повышается учебная мотивация;

– проявляется индивидуальность обучающихся;

– происходит поиск и решение проблемы, сравнение разных точек зрения.

Подведем итог. Изучение местного самоуправления в школе – важнейшая задача, которая должна решаться системно, планово, на регулярной основе, с учетом различных факторов и условий обучения в каждой конкретной образовательной организации. Только такой подход – через эффективную организацию образовательного процесса, заинтересованность педагога и обучающегося, - позволит воспитать активных граждан, не равнодушных к проблемам своей малой Родины, участвующих в жизни муниципалитета, инициирующих и реализующих проекты по его развитию [4].

Список использованных источников

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 06 октября 2003г. №131-ФЗ // Система «Гарант». Режим доступа: http://ivo.garant.ru/#/document/186367/paragraph/3555106:1.

2. Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 29 декабря 2012г. № 273-ФЗ: текст с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017г. – Ст. 44 // Система «Консультант Плюс». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_140174/.

3. Местное самоуправление – школа гражданской активности [Электронный ресурс] / Режим доступа: http://komitet4.km.duma.gov.ru/Publikacii-i-vystupleniya/item/202898/.

4. Мельниченко, О.В. [Электронный ресурс]: / Режим доступа: http://www.vsmsinfo.ru/press-tsentr/novosti/5748-o-v-melnichenko-izuchenie-v-shkolakh-osnov-mestnogo-samoupravleniya-pozvolit-vospitat-aktivnykh-grazhdan-ne-ravnodushnykh-k-problemam-svoej-maloj-rodiny-uchastvuyushchikh-v-zhizni-munitsipaliteta-initsiiruyushchikh-i-realizuyushchikh-proekty-po-ego-razvit.

Н.Р. Сираждинов
к.э.н.
начальник отдела КБ «Восточный»
С.В. Шапошников
к.э.н., доцент
Государственный университет управления, Москва

ВОЗМОЖНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

N.R. Sirazhdinov
Ph.D. in Economics
Head of the Department of CB «Vostochny»
S.V. Shaposhnikov
Ph.D. in Economics, Associate Professor
State University of Management, Moscow

ANALYSIS OF CHANGES IN THE CONCEPT OF STRATEGIC PLANNING OF SPATIAL DEVELOPMENT IN RUSSIAN FEDERATION

Аннотация. Стратегическое планирование является базой гармоничного социально-экономического развития любой страны и территорий ее образующих. Предложенные в нормативных актах изменения подходов к стратегическому планированию в России не всегда являются оптимальными. В работе исследуются подходы к стратегическому планированию в России и возможные последствия от их использования.

Ключевые слова: стратегическое планирование, городские агломерации, пространственное развитие.

Abstract. Strategic planning is the basis for the harmonious socio-economic development of any country and its constituent territories. Changes in approaches to strategic planning in Russia proposed in regulatory acts are not always optimal. The paper examines approaches to strategic planning in Russia and the possible consequences of their use.

Keywords: strategic planning, urban agglomerations, spatial development.

В настоящее время в Российской Федерации произошли изменения в работе органов государственного и муниципального управления в части обеспечения социально-экономического развития территорий. Раньше в качестве базового документа, определяющего стратегию развития территорий, использовался Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ [1], однако в настоящее время должна использоваться стратегия пространственного развития [2]. Законом территориальные особенности стратегического планирования субъектов федерации фиксируются в нормативных актах. Эти особенности в дальнейшем уточняются и расшифровываются в документах органов местного самоуправления. То есть каждое муниципальное образование формирует свой пакет стратегических плановых документов.

© Н.Р. Сираждинов, С.В. Шапошников, 2019

Принятая новая концепция планирования пространственного развития предполагает переход в качестве базовой единицы от одной – субъекта федерации к другой – городской агломерации [4; 5; 7; 8].

Одной из основных причин изменения подходов объясняется повышением роли крупных городских агломераций в развитии территорий. Обоснованием этой точки зрения в концепции выступает приведенная статистика следующих показателей: величина внутреннего рынка, высокий уровень по сравнению с другими территориями развития человеческого капитала, значительный инновационный потенциал, качественная городская среда и развитая социальная инфраструктура. В качестве иллюстрации преимуществ крупных городских агломераций приводятся факты о более высоких темпах роста этих показателей по сравнению с другими территориями. Однако анализ статистических данных не всегда об этом свидетельствует.

Принятая концепция пространственного развития декларирует, что новые центры должны быть минерально-сырьевыми центрами или территориями, специализирующиеся на отраслях сельского хозяйства, лесном хозяйстве, туристско-рекреационной деятельности.

В настоящее время из 16 российских городов-миллионников ни один не попадает в перечисленные категории центров пространственного развития. Они все являются центрами многопрофильной обрабатывающей промышленности [6; 9; 10].

Следующим не очень подтвержденным тезисом факторов, определяющих изменения в концепции пространственного развития России, в стратегии определено несбалансированное пространственное развитие крупных городских агломераций. Однако представленная ниже таблица показывает площади крупнейших городов России на 01.01.2018 года. При этом показатели неравномерности не приводятся и соответственно не анализируются.

Таблица 1 – Площадь крупнейших городов Российской Федерации на 01.01.2018 г.

Город	Площадь, кв. км
Краснодар	841,36
Уфа	707,90
Казань	614,16
Пермь	803
Нижний Новгород	460
Новосибирск	502,1
Омск	573
Самара	541,4
Санкт-Петербург	1 439
Москва	2 511
Екатеринбург	468
Челябинск	530
Ростов-на-Дону	354
Красноярск	348
Воронеж	596,5
Волгоград	859,4

Составлено авторами на основании данных [3]

Из приведенных выше городов лишь в двух из 15 выросла площадь с 2006 года до 2018 года более чем в 1,5 раза – это Москва и Казань. Остальные остались в своих исторических границах. При этом все эти города выполняют столичные функции в своих субъектах, что предполагает наличие в них достаточно развитой научной и конструкторской инфраструктурой. При этом в большинстве крупнейших городов в

России, как и в других развитых странах, проявляется четко выраженная тенденция в перемещении значительной доли населения в пригороды.

В развитие средних и малых городов и сельских территорий существуют ограничения, являющиеся результатом естественного проявления научно-технического прогресса, который требует, с одной стороны, повышения концентрации производства, с другой стороны, расширение производственных возможностей различных отраслей для диверсификации гаммы выпускаемой продукции и услуг. В малых и средних городах эти возможности значительно ниже. Для расширения возможностей средних и малых городов и сельских территорий именно государственные и муниципальные органы управления должны проводить активную политику на рынке труда и других сопряженных с ним.

Для реализации активной инвестиционной политики необходимы, прежде всего, иметь финансовые возможности.

Однако, проведенный нами анализ бюджетов крупнейших городов России в таблице 2, лишь может подтвердить невозможность реализации активной инвестиционной политики.

Таблица 2 – Дефицит (профицит) городских бюджетов крупнейших городов России на 01.01.2018 г.

Город	Дефицит бюджета, тыс. руб.
Краснодар	-461458
Уфа	-381361
Казань	-217458
Пермь	159349,4
Нижний Новгород	-2498928,7
Новосибирск	-799357
Омск	-680714
Самара	-1282548,3
Санкт-Петербург	-69820327
Москва	-214424951
Екатеринбург	1415085
Челябинск	398316
Ростов-на-Дону	-309858
Красноярск	-440635
Воронеж	-1412450
Волгоград	-16863

Составлено авторами на основании данных [3]

Из 16 городов лишь у 3 городов городские бюджеты относятся к категории профицитных. При этом необходимо учесть, что у этих городов, реализующих столичные функции, до трети бюджета составляют трансферты из бюджетов субъектов федерации на их осуществление.

Приведенные факты и проведенный нами анализ позволяют сделать выводы о необходимости дальнейших поисков путей пространственного развития территорий в России, для чего можно использовать мировой опыт.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Режим доступа http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=287039&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.2999400772008065#04594709833270354. Дата обращения 20.10.2018 г.

2. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс] - Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=318094&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.7111507585903463#009213213635899176 (Дата обращения 12.03.2019).

3. База данных показателей муниципальных образований. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/bd_munst/munst.htm

4. Зотов В.Б. Стратегическое планирование в системе местного самоуправления (Проблемный обзор и рекомендации) // Муниципальная академия. – 2018. – № 1. – С. 6-9.

5. Мусинова Н.Н. Развитие городских агломераций как одно из направлений стратегии пространственного развития России// Вестник университета. – 2019.– №2. – С.12-15.

6. Петрина О.А. Некоторые аспекты стратегического планирования социально-экономического развития Московской области В книге: Актуальные проблемы управления – 2017 Материалы 22-й Международной научно-практической конференции. Государственный университет управления. 2017. С. 26-30.

7. Петрина О.А., Милькина И.В. Развитие территорий с особым правовым и экономическим статусом в России. Муниципальная академия. – 2017. – № 4. – С. 38-45.

8. Румянцева З.П., Зотов В.Б. Новые реалии территориального управления. Менеджмент в России и за рубежом. 1999. № 2. С. 46.

9. Семкина О.С.,Сираждинов Р.Ж. О государственной экономической политике. Вестник Университета (Государственный университет управления). 2012. № 17. С. 74-78.

10. Сираждинов Р.Ж. Повышение эффективности территориального планирования Труды Братского государственного университета. Серия: Экономика и управление. 2010. Т. 1. С. 135-139.

Р.Ж. Сираждинов
к.э.н., доцент, старший научный сотрудник
Государственный университет управления, Москва

АНАЛИЗ ОСОБЕННОСТЕЙ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

R. Zh. Sirazhdinov
Ph.D. in Economics, Associate Professor, Senior Researcher
State University of Management, Moscow

ANALYSIS OF THE CHARACTERISTICS OF TERRITORIAL DEVELOPMENT OF RUSSIA

Аннотация. В последние годы в России изменились подходы в стратегии планирования территориального развития и ориентация на развитие городских агломераций. В работе исследуются особенности развития городских агломераций в России.
Ключевые слова: Территориальное развитие, городские агломерации, экономическая активность.

Abstract. In recent years, Russia has changed approaches to the planning strategy of territorial development and focus on the development of urban agglomerations. The paper investigates the features of the development of urban agglomerations in Russia.
Keywords: Territorial development, urban agglomerations, economic activity.

Одним из необходимых условий успешного поступательного развития государства в целом является устойчивое развитие субъектов РФ, которое предполагает сокращение чрезмерных различий в уровне их социально-экономического развития и качества жизни граждан, проживающих в различных регионах. Улучшить жизнь каждого человека и каждой российской семьи – стратегическая цель национальных проектов, направленных на реализацию указов Президента РФ [1; 2; 3; 4].

Ключевым документом, с которым предполагается увязать нацпроекты, является Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 г. [4]. В последние годы в России отошли от регулирования пространственной организации экономики, и перешли от комплексного планирования развития территории к инфраструктурному планированию.

При этом в качестве основного тезиса и базового понятия используется понятие городская агломерация, которая должна стать основой территориального развития.

В научных исследованиях анализировались и зарубежные, и российские мегаполисы, и при наличии особенностей отдельных стран, в целом факторы концентрации экономической активности в крупнейших городах общие. На наш взгляд, они состоят в следующем:

– экономия на издержках по доставке продукции потребителю за счет наличия емкого рынка, а также развитие рынка услуг (связанных с обслуживанием как населения, так и предприятий);

– высокий уровень развития так называемой рыночной инфраструктуры;

– наличие развитой транспортной инфраструктуры, причем как перемещения пассажиров, так и грузов, связывающей города с другими странами и регионами

© Р.Ж. Сираждинов, 2019

(крупные города, как правило, являются крупными транспортными узлами);

– более высокий уровень развития профессионального образования (что особенно характерно для России, где не было практики развития университетских центров в небольших городах), обеспеченность их кадрами максимально высокой квалификации;

– относительно высокие возможности для профессиональной самореализации трудовых ресурсов в силу расширенной возможности экономики мегаполисов, что тоже вносит свой вклад в рост производительности труда;

– доступ предпринимателей и работодателей к трудовым ресурсам различных специальностей и квалификации;

– высокий уровень развития социальной сферы, привлекающий (наряду с возможностями самореализации) в мегаполисы высококвалифицированные кадры;

– повышенный инновационный потенциал в силу развития профессионального образования.

Как следует из приведенных преимуществ социально-экономического развития городских агломераций, они сосредоточены в первую очередь в восприимчивости к инновациям во всех их проявлениях и сферах. Это приводит к тому, что в них размещается все больше предприятий инновационного цикла – производящие продукции и оказывающие различного рода услуг социального и бытового характера с наиболее высокой добавленной стоимостью. Это требует удовлетворения требованиям к высокому качеству человеческого потенциала [5; 6].

В России исторически сложилась концентрация экономической в столицах или государства или субъекта федерации. Эта концентрация определяется не только традиционным разделением труда между столицей и остальными территориями, но сугубо российскими особенностями федерального регулирования экономики. Дело не только в том, что в России исторически они – не только формальные столицы, но и экономические (здесь сосредоточены, как правило, высшее образование и наука). Они – центр транспортной системы страны и региона, но и в особенностях системы государственного управлении которые вполне могут быть скорректированы в сторону других центров в регионах. Называются по меньшей мере два фактора.

Первый – чрезмерная концентрация полномочий в руках федеральных и региональных властей, принятие важных для бизнеса решений именно на этих уровнях, что заставляет многие компании иметь штаб-квартиры в центре. Это актуально для сырьевого сектора экономики (в силу принятия решений о выдаче решений по недропользованию федеральными структурами), для банковского сектора (концентрация которого в Москве является максимальной среди всех видов экономической деятельности). Рост государственного участия и кредитной сфере выразился в концентрации бизнеса в Москве. Существует обоюдная заинтересованность банков и федеральной и региональной власти во взаимодействиях для принятия и исполнения решений.

Второй фактор чрезмерной концентрации не только экономической активности, но и населения в столичных городах – не вполне справедливое распределение налоговых доходов и отчасти всех бюджетных средств на территории страны. Ситуация с уплатой налога на прибыль (трансфертным ценообразованием, консолидированными группами налогоплательщиков) не совсем простая.

Приведенные факторы приводят к значительной миграции трудового населения между центрами регионов, крупными городами и пригородами. Но при этом за счет увеличения нагрузки на транспортную инфраструктуру, значительно снижается нагрузка на социальную инфраструктуру. То есть работники получают заработную плату в одном регионе, а тратят ее в своем. Это наиболее ярко проявляется для работников, работающих вахтовым методом- беда практически всех нефте- и газодобывающих регионов.

Кроме того, необходимо выделить некоторые преимущества ныне действующей схемы развития городских агломераций в России. Как уже отмечалось в некоторых работах, посвященных демографическим проблемам России, население стареет. Причем самыми высокими темпами именно в крупнейших городах. По большей части люди пенсионного возраста стараются переселятся на проживание, особенно в весеннее- летний период в пригороды, ибо там стоимость проживания ниже. Таким образом, пенсионеры получают пенсии в центре, а тратя их за городом, что стимулирует дополнительный спрос на товары и услуги, а следовательно, тем самым повышают инвестиционную привлекательность других регионов.

Остановить концентрацию населения в крупнейших мегаполисах страны невозможно, но несколько ослабить последствия от этого вполне реально. Вопрос лишь в том, появится ли у федеральных властен желание принимать подобного рода решения (в последнее время, напротив, нередко говорится о целесообразности развития крупнейших агломераций). Одна из причин такой ситуации в том, что нет однозначных представлений о том, до какой степени концентрация населения и экономической активности в крупных городах полезна с точки зрения обеспечения высоких темпов экономического роста в стране.

Вопрос о роли мегаполисов и городских агломераций в социально-экономическом развитии страны на сегодняшний день является самым сложным и неоднозначным из всех обсуждаемых проблем.

Прежде всего, неоднозначно влияние мегаполисов на ближайшие к ним территории. Рост численности населения мегаполисов неизбежно приводит к увеличению и их территории – формальному (когда переносятся границы) и/или реальному, когда город поглощает окружающие его городские и сельские населенные пункты. Но одновременно попадание в городскую зону – это и увеличение доступности рабочих мест в городе благодаря развитию транспортной инфраструктуры (которой власти рано или поздно вынуждены заниматься), в случае формального вхождения в административные грани- распространение на новые территории его социальных стандартов (социальных выплат, здравоохранения). Для решения этих проблем у Москвы в 2010 году хватило и финансовых и материальных ресурсов, а у остальных скорее всего возникнут проблемы [7; 9]. Кроме того, у населения теряются возможность реализации своих прав по реализации своих возможностей общественного контроля [8].

Концентрация населения в мегаполисах в масштабах страны в целом означает его вымывание из других типов населенных пунктов. На первый взгляд, это однозначно негативная тенденция, поскольку все остальным (помимо мегаполисов) городские и сельские населенные пункты лишаются трудовых ресурсов для своего дальнейшего социально-экономического развития. При этом все равно существуют органические ограничения на подвижность населения после какого-то возраста.

Однако реальная ситуация сложнее.

Во-первых, при росте производительности труда (в том числе в сельском хозяйстве) производятся большие объемы продукции меньшим числом занятых.

Во-вторых, повсеместный рост численности населения будет приводить к потере преимуществ малых и средних городов.

Другое дело, что на селе, в поселках и небольших городах должно создаваться высокопроизводительные рабочие места, что определят и реальные возможности выбора гражданами мест для своего проживания.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации». [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=287039&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.06021057322279577#0814565581452223 (Дата обращения 11.03.2019).

2. Указ Президента РФ от 16.01.2017 г №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального 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=210967&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.2882720187646197#04795900070847965 (Дата обращения 11.03.2019).

3. Указ Президента РФ от 7.05.2018 г № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=303020&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.11257180051478133#003057359312789898 (Дата обращения 11.03.2019).

4. Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=318094&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.7111507585903463#009213213635899176 (Дата обращения 12.03.2019).

5. Мусинова Н.Н. Управление городскими агломерациями: организационный аспект// Управленческие науки в современном мире. 2015. Т. 2. № 1. С. 561-565.

6. Мусинова Н.Н., Сираждинов Р.Ж. О компетентностном подходе в организации местного самоуправления в России // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2013. № 20. С. 86-91.

7. Петрина О.А. Теоретические подходы к формированию устойчивого развития социально-экономических систем // В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 51-57.

8. Сираждинов Р.Ж. Исследование особенностей общественного контроля в Российской Федерации // Муниципальная академия. 2017. № 1. С. 113-118.

9. Сираждинов Р.Ж. О некоторых подходах в управлении социальной сферой // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2014. № 7. С. 81-84.

Н.Н. Смирнова
студент
Н.Н. Якимчук
к.полит.н, доцент
Государственный институт экономики, финансов, права и технологий, Гатчина

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ «ГОРОД КОММУНАР» ГАТЧИНСКОГО МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

N.N. Smirnova
Student
N.N. Yakimchuk
Ph.D. in Politics, Associate Professor
State Institute of Economics, Finance, Law and Technology, Gatchina

ACTUAL PROBLEMS OF STRATEGIC PLANNING IN MUNICIPALITY «TOWN KOMMUNAR» OF THE GATCHINA MUNICIPAL DISTRICT OF THE LENINGRAD REGION

Аннотация. В статье рассматривается система стратегического планирования муниципального образования «Город Коммунар», авторами выявляются проблемы действующей комплексной программы социально-экономического развития городского поселения и обозначаются пути их решения.
Ключевые слова: стратегическое планирование, муниципальное образование, программа.

Abstract. The article is devoted to the analysis of the strategic planning system of the municipality «Town Kommunar», the authors find out the problems of the current comprehensive program of socio-economic development of the municipality and identify some ways to solve them.
Keywords: strategic planning, municipality, program.

Стратегия социально-экономического развития муниципального образования является документом, который позволяет согласовать интересы населения, хозяйствующих субъектов и органов местного самоуправления. Актуальность темы исследования связана с тем, что Федеральный закон «О стратегическом планировании в РФ» [1] был принят сравнительно недавно – в 2014 году и опыт в отношении успешно реализованных стратегий, особенно на поселенческом уровне, в рамках действующего законодательства еще не накоплен. Отсутствие отработанных методик, подходов к разработке и реализации документов стратегического планирования препятствует эффективному принятию решений в данной области и определяет необходимость изучения уже имеющегося опыта, его анализа и корректировки.

Муниципальное образование «Город Коммунар» (далее – МО город Коммунар) – это городское поселение в составе Гатчинского муниципального района Ленинградской области. На 01.01.2018 г. численность постоянного населения города составляла 21 965 человек. Наблюдается положительная динамика численности

© Н.Н. Смирнова, Н.Н. Якимчук, 2019

жителей поселения (рис.1). Город является вторым по численности населенным пунктом района после города Гатчины.

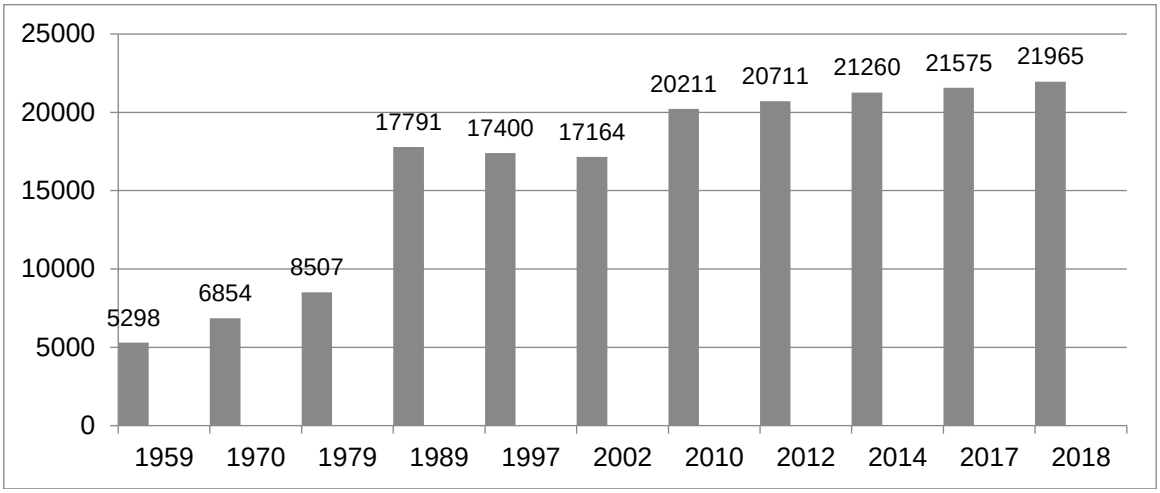

Рисунок 1 – Динамика численности населения МО город Коммунар [составлен авторами по данным официального портала администрации МО город Коммунар]

Приближенность к городу федерального значения Санкт-Петербургу (Коммунар граничит с Петербургом) дает неоспоримые преимущества как для жителей, так и для субъектов предпринимательской деятельности. Основным сектором экономики МО город Коммунар является промышленное производство – это монофункциональное муниципальное образование, здесь зарегистрировано четыре крупных предприятия, относящихся к одной отрасли - целлюлозно-бумажной промышленности [3].

В муниципальном образовании «город Коммунар» основным документом стратегического планирования является муниципальная программа «Социально-экономическое развитие муниципального образования город Коммунар на 2016-2024 годы» (далее – Программа) [2]. Целью документа стратегического планирования города является повышение уровня жизни населения, создание на территории поселения благоприятных условий для жизни, работы и отдыха, обеспечивающих гармоничное сочетание интересов личности, общества и государства.

Проведем анализ и определим проблемы в системе стратегического планирования поселения по результатам 3 лет реализации Программы. В 2016 году муниципальные программы, входящие в состав комплексной Программы, разрабатывались на несколько лет или даже на один год, после окончания их действия принимались новые документы. Некоторые направления не претерпели изменений, в других программах были внесены изменения в названия, отдельные документы и вовсе утратили силу, а новых программ не принималось. В ряде случаев, менялось направление в программе или исключались какие-либо пункты. Сравнительный анализ первоначальных программ, входящих в состав комплексной Программы с текущими представлен в таблице.

Таблица – Сопоставление программ документа стратегического планирования МО город Коммунар [составлена авторами]

Наименование программы	
Предыдущая программа	Текущая программа
Обеспечение безопасности	
Обеспечение безопасности на территории МО город Коммунар (ГО ЧС) на 2016-2018 годы	Обеспечение безопасности на территории МО город Коммунар на 2018-2024 годы

Текущее содержание и ремонт дорог	
Повышение безопасности дорожного движения на территории МО город Коммунар на 2016-2018годы	Повышение безопасности дорожного движения на территории МО город Коммунар на 2018-2024 годы
Жилищно-коммунальная сфера	
Жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территории МО город Коммунар на 2016-2020 годы	Жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территории МО город Коммунар на 2018-2022 годы
Социальная сфера	
Развитие культуры, организация праздничных мероприятий на территории МО город Коммунар на 2016 год	Устойчивое общественное развитие на 2018-2024 годы
Развитие физической культуры, спорта и молодежной политики на территории МО город Коммунар на 2016 год	-
Мероприятия в области социальной политики на территории МО город Коммунар на 2016 – 2018 годы	Создание условий для обеспечения качественным жильем граждан МО город Коммунар на 2018-2024 годы
Развитие экономики	
Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства на территории МО город Коммунар на 2016-2018 годы	Стимулирование экономической активности на 2018-2022 годы

Как видно из таблицы, программ в стратегии города не так много и их все условно можно разбить на некоторые секторы.

В рамках первого сектора осуществляются мероприятия по созданию зон безопасности, деятельность в правоохранительной сфере. В общем можно говорить о том, что это базовая основополагающая программа, в которой особо ничего не меняется.

Второй сектор можно условно назвать «Текущее содержание и ремонт дорог» – осуществление деятельности по текущему комплексному содержанию имеющихся дорог, по капитальному ремонту – это деятельность администрации, которая выполнялась и до принятия документа стратегического планирования.

Третье направление по жилищно-коммунальному хозяйству тоже осуществлялось администрацией и до принятия комплексной Программы.

А вот в социальной сфере есть изменения - несколько программ по спорту, культуре и молодежной политике были объединены в один документ, однако, мероприятия в области социальной политики претерпели изменения (ранее сюда входило оказание адресной помощи отдельным категориям граждан и программы по улучшению жилья – льготное ипотечное кредитование, предоставление выплат на приобретение жилья молодежи), в настоящее время остались только мероприятия по улучшению жилищных условий.

И последнее направление включает в себя мероприятия по поддержке малого и среднего предпринимательства и стимулированию градостроительной деятельности, т.е. как была программа, так она и осталась.

С 2018 года Программа города разбивается на отдельные программы по отраслям (направлениям), а уже эти программы разбиваются на подпрограммы (рис. 2).

Рисунок 2 – Схема структуры Программы МО «Город Коммунар», начиная с 2018 г. [составлен авторами]

В ходе анализа документов стратегического планирования МО город Коммунар были выявлены следующие проблемы:

1. Отсутствие точных формулировок по проводимым мероприятиям. Во всех программах содержатся общие фразы, например, «мероприятия по обеспечению безопасности», а какие именно мероприятия не сказано. Соответственно и в отчетах даются общие формулировки.

2. Отсутствие конкретной отчетности. Присутствуют только общие сводные таблицы по показателям, что было запланировано, что было сделано, но конкретных формулировок не содержится. Например: «Проведен ремонт такой-то дороги в таких-то числах». Некоторая более детальная информация ежегодно раскрывается на отчетах главы администрации, но самостоятельно сравнить запланированное и реализованное гражданам очень трудно. Было бы намного легче, если бы все эти сведения содержались в одном документе.

3. Несвоевременное информирование граждан о ежеквартальных результатах. В настоящее время на официальном сайте имеются данные только за первое полугодие 2018 года.

4. Низкая активность граждан в обсуждении проектов о внесении изменений в комплексную Программу города, входящие в неё программы и подпрограммы. Чаще всего данные мероприятия проводятся в будние дни в рабочее время. Информирование граждан осуществляется посредством опубликования в сети «Интернет» (https://vk.com/gazetagorodkommunar, https://vk.com/news_kommunar), объявлений на стендах города. У граждан в сети «Интернет» есть возможность ознакомиться с проектом. Однако, на наш взгляд, было бы эффективным предварительно проводить опросы граждан в указанных пабликах сети «Интернет» по интересующим вопросам и по проблемам, которые они видят в городе, учитывать их мнение и после этого выносить проект на обсуждение. Обсуждение можно было бы сделать сначала в форме опроса, посмотреть, как отреагируют граждане, а затем выносить на публичные слушания в вечернее время либо в выходные дни.

5. Существенной проблемой является отсутствие экологической составляющей в Программе города. Некоторые составляющие экологической сферы, такие как посадка новых деревьев, работы по уборке территории содержатся в программе «Жилищно-коммунальное хозяйство и благоустройство территории», но такие глобальные проблемы как очистка реки Ижора и прилегающих территорий не упоминаются.

6. Мало внимания уделено проблемам социальной сферы, особенно поддержке наиболее незащищенных слоев населения, адресную помощь вообще исключили из программы. Несмотря на то, что полномочия по социальной защите населения относятся в Ленинградской области к региональному уровню, раньше в Коммунаре оказывалась просто адресная помощь некоторым категориям граждан в виде необходимых товаров и продуктов питания, необходимых предметов обихода, новогодних подарков малоимущим семьям, выделялись билеты на новогодние мероприятия детям из малоимущих семей. На наш взгляд, данная практика должна быть продолжена. В рамках этого направления можно было бы выделить категории граждан для оказания материальной помощи (например, одиноко проживающим пенсионерам с размером пенсии, не выше величины прожиточного минимума, установленного в Ленинградской области на душу населения в случае наличия у них серьезного заболевания, требующего больших расходов на покупку лекарственных препаратов).

Считаем, что необходимо пересмотреть имеющийся документ стратегического планирования МО город Коммунар и внести в него поправки, которые позволят решить указанные выше проблемы.

Подводя итоги, можно сделать выводы о том, что в современных условиях роль стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования постоянно возрастает. Стратегия является наиболее действенным инструментом, который дает возможность объединить усилия органов местного самоуправления и общества для повышения качества жизни населения и поддержания конкурентоспособности муниципалитета.

Список использованных источников

1. «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ. – 30.06.2014.- N 26 (часть I). - ст. 3378.

2. «Об утверждении муниципальной программы «Социально-экономическое развитие муниципального образования город Коммунар на 2016-2024 годы». Постановление администрации МО «Город Коммунар» от 23.10.2015 N 627 [Электронный ресурс]. URL: http://www.kommunar.spb.ru/economy/2011-05-03-09-59-12 (дата обращения: 25.03.2019).

3. Официальный портал администрации МО «Город Коммунар». [Электронный ресурс]. URL: http://www.kommunar.spb.ru (дата обращения: 20.03.2019).

Н.Н. Соколов
к.с.н., доцент
Государственный университет управления, Москва

СОВРЕМЕННЫЕ КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ НАВЫКИ ДЛЯ РУКОВОДЯЩЕГО СОСТАВА

N.N. Sokolov
Ph.D. in Sociology, Associate Professor
State University of Management, Moscow

MODERN CONCEPTUAL MANAGEMENT SKILLS FOR LEADERSHIP TEAM

Аннотация. В статье рассматриваются современные концептуальные управленческие навыки в мире и РФ. Раскрываются базовые управленческие навыки: hard, soft и digital skills современного выпускника и показываются задачи развивающегося руководителя-управленца.
Ключевые слова: управленческие навыки, hard, soft, digital skills.

Abstract. Modern conceptual management skills in the world and the Russian Federation are considered in the article. Basic management skills are revealed: hard, soft and digital skills of the modern graduate. Tasks of the developing head-manager are shown.
Keywords: management skills, hard, soft, digital skills.

Согласно концепции циклов Николая Кондратьева, сейчас мы являемся свидетелями вхождения в, так называемый, 6-й технологический уклад развития цивилизации. Когда углеводороды (газ, нефть, др. субпродукты) в качестве энергетического ресурса вначале осторожно, а далее постепенно, все более и более широко будут заменяться «зеленой» эко-энергией (ветро-, гидро-, солнечная электроэнергия и др.), а ключевой движущей силой развития мирового общества будут нанотехнология, биоинженерия, электроника, микроэлектроника с фундаментальной основой на глобальном распространении информации, связи и информационных технологий.

Всё вместе это приведёт и уже приводит к концептуальным изменениям в образовательной системе [1], классической науке об управлении, в иерархическом пирамидальном построении властных отношений, делегировании полномочий, функциональном распределении служебных обязанностей и др.

Герман Греф в недавнем интервью агентству «ТАСС» подчеркнул: «Сегодня в мире нет конкуренции услуг, товаров или продуктов, зато есть конкуренция моделей управления. Вот ключ ко всему» [2]. Т.е. глобализация во всем мире подталкивает примерно к единому стандарту управленческого потенциала, единой концепции образовательной системы. И будущие управленцы будут конкурировать уже не услугами и продуктами, а своими личными моделями управления, политически и экономически гибко подобранными под свою сферу интересов.

Как базовый образовательный тренд сейчас выделают, так называемые, обязательные управленческие навыки hard и soft skills. К hard skills можно отнести профессиональные способности или наборы навыков, которые легко определить количественно и которые можно наглядно продемонстрировать (они относятся к обязательным требованиям при приеме на работу, их указывают в должностных инструкциях). Например, такие как основополагающие специальные

© Н.Н. Соколов, 2019

профессиональные умения, планирование, управление проектами, составление бюджета, математические навыки, вождение автомобиля, знания иностранного языка и т.д. К soft skills относятся коммуникативные и управленческие командные навыки. Например, умение работать в команде, принимать управленческие решения, проводить эффективные переговоры, делать качественные презентации, убеждать собеседников, лидерство, ораторское искусство, мотивация, управление временем, создание сплоченной команды, разрешение конфликтных ситуаций, управление стрессом, lifelong education и т.д.

Результаты исследования фонда Карнеги и Стэндфордского исследовательского института показывают, что успех управленцев в компаниях из списка «Fortune 500» на 75% зависит от soft skills, тогда как hard skills занимают только 25% [3]. Совершенствовать hard skills можно при помощи системы образования и учебных центров (ВУЗы, школы, курсы повышения квалификации). При этом для таких навыков характерна сегментация на несколько уровней сложности. Изучение каждого из уровней заканчивается сдачей экзамена, аттестацией, проверкой. Доведению hard skills до автоматизма способствует ежедневная практика во время работы. Soft skills приобретаются на личном опыте, самообучением путем проб и ошибок. Ускорить развитие помогут личностные тренинги, мастер-классы, нетворкинг и общение.

Герман Греф предлагает введение еще одного навыка – digital skills – владение цифровыми и IT-технологиями (частично, они пересекаются с hard и soft skills, но, т.к. являются сегодня настолько важными, отдельно выделяются). Это, например, умение быстро разобраться в IT-программах, быстро провести цифровой SMM-маркетинг в социальных сетях по Вашему мероприятию/событию, умение позвонить и включить на ходу китайский переводчик при общении с коллегой из Шанхая, разобраться и настроить клавиатуру в другой стране без русского и английского алфавита, перевести Ваш звуковой файл в текстовой и наоборот и т.д. и т.п.

И отдельный важнейший навык – владение английским языком: «Один из признаков Университетов третьего поколения – преподавание на английском языке. Сегодня основные научные работы во всем мире пишут и публикуют по-английски. Это делают немцы, китайцы, испанцы с французами. Невладение английским равносильно признанию, что ты не обладаешь современными знаниями, лишен доступа к ним» [2].

Особенностью сегодняшнего времени является так называемый феномен «клипового» мышления, когда люди привыкают мыслить «короткими логическими дистанциями». Мысль становится более короткой, чтобы было более просто удержать в ходе мышления. Подрастающему поколению, зачастую, необходим еще и визуальный ряд для подкрепления логики мышления и лучшего запоминания. При небольшой составляющей это помогает процессу мышления и, действительно, даже улучшает его. При переходе некоторой критической границы уже грозит потерей собственного чистого критического мышления, попадания в ментальную ловушку ограниченной мыслеформы, стереотипного мышления.

Задачей развивающегося человека и управленца является постоянно осваивать новые и улучшать свои старые управленческие навыки. Как пример сильного управленца можно привести основателя «ВкусВилл» Андрея Кривенко, который сам интуитивно нащупывает, апробирует и сразу внедряет интереснейшие управленческие решения. Такие как внедрение сильной, online, вездесущей на всех уровнях управления обратной связи как внутри компании, так и от потребителей, сохранения 4-х уровневой управленческой пирамиды, несмотря на геометрический рост компании, что до его внедрения на практике считалось почти невозможным и т.д.

Одним из интересных решений А. Кривенко является отказ от иерархической системы управления по KPI и штрафов путем внедрения системы «обещаний». Смысл системы обещаний заключается в нацеливании управленческого персонала на

результат, а не процессный подход. Когда существует конкретный исполнитель и конкретный заказчик. Исполнитель дает конкретное обещание выполнить задачу, а заказчик является приемщиком и оценивает степень выполнения задачи, и сам, в свою очередь, может быть исполнителем для другого уровня и т.д. по уровням вертикальной или горизонтальной цепочки. Формируется и контролируется 3 уровня обещаний: корневых, поддерживающих и обеспечивающих. В виду этого уменьшается количество руководителей и управление организацией становится намного более эффективным и оптимальным.

Таким образом, резюмируя, отметим, что указанные течения в нашей жизни и цифровом обществе являются лишь общими тенденциями и могут разумно регулироваться каждым отдельным человеком на свой лад. Поэтому нельзя говорить о чрезмерном влиянии исключительно технологий и общества – нужно самим больше и сознательно работать над приобретением новых навыков и персональных инструментов, усиливающих и раскрывающих наши личностные умения, таланты и способности для эффективного применения в управленческой практике.

Список использованных источников

1. Рафиенко В.А., Соколов Н.Н. Особенности развития кадрового управленческого потенциала как образовательный тренд Минобрнауки РФ // В сборнике материалов 14-й международной научно-практической конференции «Новые идеи в науках о Земле». М.: МГРИ, 2019.

2. Греф Г.О. Не лги, не воруй, не ленись // Информационное агентство ТАСС URL: https://tass.ru/top-officials/6078757 (дата обращения: 25.02.2019).

3. Hard и soft skills // Интернет-портал Enjoy job URL: https://enjoy-job.ru/education/hard-soft-skills (дата обращения: 25.02.2019).

П.В. Ставицкий
начальник отдела
Новосибирский государственный университет, Новосибирск

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАСПОРЯЖЕНИИ БЮДЖЕТОВ РАЗНЫХ УРОВНЕЙ

P.V. Stavitsky
Head of Department
Novosibirsk State University, Novosibirsk

CURRENT PROBLEMS OF THE AUTHORITIES OF LOCAL GOVERNMENT BODIES AT THE ORDER OF BUDGETS OF DIFFERENT LEVELS

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы финансов органов местного самоуправления Российской Федерации. Показаны направления государственной политики в развитии финансовой сферы местных властей. Предложена одноуровневая система местного самоуправления и местных бюджетов.
Ключевые слова: местные финансы, бюджет, доходы, расходы, муниципалитет.

Abstract. The article deals with the problems of finances of local governments of the Russian Federation. The directions of the state policy in the development of the financial sphere of local authorities are shown. A one-tier system of local self-government and local budgets is proposed.
Keywords: local finance, budget, income, expenses, municipality.

Реформа местного самоуправления, проводимая с принятием Федерального закона от 06.10.2003г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», стала одной из основных явлений последнего времени в формировании новой российской государственности и оказала, продолжает оказывать серьезное влияние на систему государственного управления и местного самоуправления в целом. Постепенно происходит осмысление ее итогов, анализ результатов, достоинств и упущений.

Результаты реформы, по замыслу разработчиков закона:

изменение налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов;

сокращение и увеличение расходных полномочий местных бюджетов и государственных полномочий;

увеличение доли безвозмездных перечислений из вышестоящих бюджетов и сокращение регулирующих налогов.

Реформа и построение новой системы местных финансов направлено на сбалансирование местных бюджетов за счет перераспределения доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы Российской Федерации и применения новых методологических подходов к формированию бюджетов [1].

На практике укрепление местных финансов не произошло. Серьезной проблемой является система бюджетного перераспределения. Так, на федеральный бюджет приходится 55,6%, региональные бюджеты 30,9% и на муниципальные бюджеты – 13,5%. Причем доля муниципальных бюджетов в ВВП страны – всего 5%. Доходы, собираемые местными властями, составляют не более 50% утвержденных

© П.В. Ставицкий, 2019

потребностей муниципалитетов. Уровень финансовой самодостаточности местных бюджетов на практике еще меньше – из-за нехватки финансовых средств [2].

Еще проблемной являются межбюджетные отношения. Поступления в местный бюджет еще меньше – возврат средств в бюджеты муниципальных районов на осуществление части их полномочий, составляет 43-45% суммы полученных дотаций. Это усложняет бюджетные отношения между муниципальными образованиями различных видов. Ведущая роль, в формировании муниципальных полномочий сохраняется за районами, которые остались основным звеном системы местного самоуправления в Российской Федерации [3]. Таким образом, модель местного самоуправления практически не изменилась, после проведенной реформы.

«Огосударствление» местного самоуправления продолжает иметь место, когда значительная часть расходов местных бюджетов связана с исполнением делегированных государственных полномочий, а не с решением вопросов местного значения.

Другой проблемой является отсутствие согласованности в работе органов самоуправления муниципального района и поселений, что выражается в низкой эффективности местной власти в Российской Федерации.

Решением этих проблем, и других служит долгосрочная стратегия развития муниципальных финансов, из которой можно выделить следующие направления:

– продолжение сохранения пропорций бюджетного перераспределения между уровнями бюджетной системы;

– политика совершенствования межбюджетных отношений;

– полное развитие налогового потенциала местных бюджетов;

– поднятие и повышение эффективности расходов местных бюджетов.

Повышение эффективности местного самоуправления в Российской Федерации можно обеспечить не только за счет наращивания объемов его финансирования, но и за счет изменения системы управления и создания новой модели с более оптимальными взаимосвязи, коммуникациями и финансовыми потоками.

Например, предложение о переходе к одноуровневой системе местного самоуправления и местных бюджетов. Актуальность этого предложения со временем возрастает.

Здесь важно отметить, что содержание муниципального района как территориальной единицы и самостоятельного уровня власти, включает огромный опыт советского периода. Советская модель самоуправления характеризовалась отсутствием свободы в осуществлении политики на муниципальном уровне и преобладанием командно-приказных методов в управлении экономикой и социальными процессами. Эти черты прослеживаются в отношениях органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных районов [4]. Многие вопросы местного ведения находятся на стыке полномочий органов местного самоуправления и исполнительных органов государственной власти региона. Привлечение инвестиций, содействие в обеспечения условий для развития предпринимательства, разработка документов территориального планирования, благоустройство, общественные финансы, развитие территориальной инфраструктуры, разработка и реализация программ социально-экономического развития – вот неполный перечень этих полномочий.

Очень остро стоит вопрос масштабирования уровня местной власти, например, в реализации принципа пошаговой доступности услуг, работ и т.д. Территориально это невозможно из-за компактности проживания, сплоченности населения, отдаленности от региональной власти. При этом можно наблюдать дублирование функций муниципальных районов и поселений.

В настоящее время, сложившаяся система финансирования муниципалитетов находится в неразрешимом противоречии с административно-территориальным устройством и системой распределения полномочий между уровнями власти в Российской Федерации. Поэтому чтобы обеспечить финансовые возможности муниципалитетов, разумно рассмотреть вопрос о переходе к одноуровневой системе местного самоуправления и местных бюджетов.

Так, переход к одноуровневой системе местного самоуправления и местных бюджетов, муниципальные районы субъектов Российской Федерации ввести в систему государственного регионального управления. Закрепить за ними функции проведения государственной политики на территории административного района, осуществление контрольных мероприятий, осуществление межбюджетного регулирование между региональным бюджетом и поселенческими бюджетами [5].

Преимущества одноуровневой системы местного самоуправления и местных бюджетов:

– увеличение роста объема бюджетов поселений и регионов;

– рост и увеличение возможностей регионального бюджета по оказанию финансовой помощи местным бюджетам;

– эффективность и экономия бюджетных средств, связанная с ликвидацией административных расходов бюджетов муниципальных районов и расходов, имеющих место при дублировании полномочий муниципальных районов и поселений;

– упрощение и построение эффективной системы управления на уровне региона.

Вывод. В современных условиях, когда существуют значительные трудности при перераспределении финансовых средств в пользу местных бюджетов с федерального и регионального уровней, и оптимизировать ее в соответствие с фактическими финансовыми возможностями, и перейти к одноуровневой системе местного самоуправления и местных бюджетов в Российской Федерации.

Список использованных источников

1. Адуков Р.Х., Адукова А.Н. Проблемы и пути совершенствования местного самоуправления на селе // Местное самоуправление в Российской Федерации, 2007, № 7, с. 23.

2. Еремеев Д.,Слепова В. Система взаимодействия региональной и муниципальной испольной власти как важный ресурс развития местного самоуправления // Власть, 2013, № 5, с. 101.

3. Киселева А.М. Российский исторический опыт как условие развития способностей местных сообществ к самоуправлению // Вестник Омского университета. Сер. Экономика, 2009, № 1, с. 32.

4. Лапин В.Н. К вопросу о системе налогового управления // Вестник СГСЭУ, 2010, № 4(33), с. 84.

5. Ореховский П. Административно-территориальное устройство, бюджетный процесс и местное самоуправление – неразрешимые противоречия (к итогам муниципальной реформы) // http://budget4me.ru/ob/faces/analytics/view/20130819008249

М.Е. Стадолин
к.э.н., доцент
В.А. Казаков
студент
Государственный университет управления, Москва

ОСОБЕННОСТИ МИГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ХМАО – ЮГРЕ: ЗАДАЧИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

M.E. Stadolin
Ph.D. in Economics, Associate Professor,
V.A. Kazakov
Student
State University of Management, Moscow

FEATURES OF MIGRATION PROCESSES IN KHMAO – YUGRA: TASKS OF TERRITORIAL MANAGEMENT

Аннотация. Ханты-Мансийский автономный округ – Югра – один из немногих регионов России, население которого, непрерывно растет, отличаясь от основных демографических тенденций страны. В последние годы миграционный прирост населения является одним из наиболее высоких показателей в России, что обуславливает особые задачи территориального управления.
Ключевые слова: ХМАО – Югра, население, проблемы трудовой миграция, демографическое развитие.

Abstract. The Khanty-Mansiysk Autonomous Okrug – Ugra is one of the few regions of Russia, whose population is constantly growing, differing from the main demographic trends of the country. In recent years, the migration growth of the population is one of the highest rates in Russia, which determines the specific tasks of territorial administration.
Keywords: Khanty-Mansi Autonomous Okrug – Yugra, population, problems of labor migration, demographic development.

Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, являясь основным нефтегазоносным регионом России и одним из основных нефтедобывающих районов мира, стал одним из наиболее динамично и успешно развивающихся регионов России, который, начиная со второй половины 20 века, активно осваивался и заселялся привлекая трудовых мигрантов, и, большая часть его жителей являются мигрантами в первом или втором поколении.

По данным Всероссийской переписи населения (ВПН) 2010 года, только 31% жителей округа являются его уроженцами, это один из самых низких показателей по стране. По достижению 20 лет больше половины жителей округа имеют хотя бы однократный опыт миграции, к возрасту 40 лет – 95% (включая переселения в пределах ХМАО).

По данным упомянутой переписи, половина жителей ХМАО – Югры – это уроженцы других регионов и стран, которые проживают в округе со времен распада СССР, 20% жителей округа являются уроженцами других стран, в том числе 8% из Украины, 4,5% из Казахстана, 1,5% из Азербайджана, 1,4% из Киргизии, 1,1% из Белоруссии, по 1% из Узбекистана и Таджикистана.

Интенсивность миграционных процессов в округе остается выше, чем в целом по стране. Активный приток мигрантов в регион можно объяснить следующими

© М.Е. Стадолин, В.А. Казаков, 2019

причинами: указанный регион отличается социально-экономической стабильностью и финансовой привлекательностью, возможностью профессиональной реализации; значительную роль в привлечении мигрантов играет спрос на рабочую силу в регионе; притоку мигрантов способствует стратегия работодателей, предпочитающих брать на работу трудолюбивых и дисциплинированных, но одновременно низкооплачиваемых иностранных рабочих

По итогам текущего учета населения 2018 года на миграционный учет по месту пребывания поставлено более 197 тысяч иностранных граждан и лиц без гражданства.

По состоянию на 1 января 2019 года в ХМАО фактически состояли на миграционном учете более 59 тысяч иностранных граждан (59 271).

При этом, более 97% (192 268) составляют граждане, прибывшие в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы. Преимущественно это граждане из Таджикистана – 33% (63 960) и Узбекистана – 25% (48 762), а также Украины – 14% (26 642), Киргизии – 10% (20 145) и Азербайджана – 7,5% (14 422). Среди иностранных граждан, въехавших на основании визы, преобладают прибывшие из Китая (832), Германии (560) и Турции (418). Далее по уменьшению следуют лица, имеющие гражданство таких государств, как Канада (273), США (236), Великобритания (179) и Грузия (168).

Миграция продолжает играть очень важную роль в демографическом развитии ХМАО – Югры, она проявляется не только в общем балансе населения, но и во влиянии на его структурные характеристики.

Прежде всего, она воздействует на возрастной состав населения, причем это влияние очень позитивное.

В округе миграция на протяжении многих лет выполняет одну из самых важных функций «ротацию» населения, обеспечивая приток мигрантов в молодом трудоспособном возрасте и отток лиц старших, пенсионных возрастов.

В 2012-2017 годах внешняя для округа миграция (межрегиональная и международная) обеспечила прирост населения в возрастных группах 0-15 лет, в среднем за год, на 1,3 тысячи, 3,5 тысячи человека составили люди в возрасте 20-29 лет и 0,7 тысяч – 30-39 лет (то есть в основных репродуктивных возрастах, в 2017 году на возраст 20-39 лет приходилось 94,1% всех рождений), 0,6 тысяч – на возраст 40-49 лет.

Таким образом, миграционные процессы существенно пополняют не только трудовые ресурсы округа, но и повышают его репродуктивный потенциал, что отражается на высокой рождаемости.

Кроме того, каждый год ХМАО теряет в результате миграционного оттока 6,6 тысячи человек в возрасте от 50 лет. При этом в 2017 году в пенсионный возраст (пенсионный возраст за 2017 год – 55 лет для женщин и 60 лет для мужчин) входили 24,4 тысячи человек, но около четверти от этого числа округ потерял в результате миграции. Это существенно снижает нагрузку на пенсионную и социальную систему ХМАО, и, кроме того, уменьшает общие показатели смертности населения, так как именно в пожилых возрастах риски смертности увеличиваются.

В последние годы миграция продолжает вносить существенный положительный вклад в изменение численности и возрастной структуры населения муниципальных образований ХМАО – Югры. В 2015-2017 годах значительный миграционный прирост получали такие города как: Сургут и Ханты-Мансийск, в среднем за год – 3,2 и 1,8 тысячи человек.

Небольшой миграционный приток населения имели такие города как: Когалым, Нижневартовск и Югорск, но остальные муниципальные образования округа потеряли население за счет миграции. Анализ возрастной структуры баланса миграции показывает, что во многих муниципальных образованиях больше половины

миграционных потерь приходится на лиц в возрасте 50 лет и старше, а в таких городах как: Нягань, Покачи, Сургутский муниципальные районы именно отток населения старших возрастов формирует миграционную убыль населения. Это негативно влияет на общую динамику населения муниципальных образований, но, с другой стороны, способствует омоложению населения и снижает демографическую нагрузку на трудоспособное население со стороны пожилого населения.

Миграция населения в пределах ХМАО и между отдельными муниципальными образованиями, имеет меньше значения, чем миграция с другими регионами страны. Кроме того, ее анализ затрудняется тем, что во внутреннюю структуру региональной миграции включены миграционные перемещения между ХМАО – Югрой, Ямало-Ненецким автономным округом и Тюменской областью.

Рассматривая процессы внутри окружной миграции, мы можем сделать вывод о том, что население стягивается в такие города как: Сургут и Ханты-Мансийск. Причем в Ханты-Мансийск переезжают в основном люди в возрасте 15-29 лет, в то время как в Сургут – в более старших возрастах, вплоть до предпенсионного возраста. Два других крупных города округа во всех возрастных группах имеют миграционный прирост, близкий к нулю, а небольшие города и муниципальные районы население теряют, причем наиболее активно в молодых и активных трудоспособных возрастах.

Исходя из всего выше сказанного, мы можем сделать вывод о том, что позитивная динамика численности населения ХМАО – Югры, в настоящий момент дает основания надеяться на долговременный характер роста населения округа.

Достаточно положительны, в сравнение с другими регионами страны, и показатели воспроизводства населения, рождаемость практически достигла уровня, необходимого для элементарного воспроизводства населения, возможная продолжительность жизни при рождении довольно высока (по российским меркам), низкий – даже по мировым нормам, уровень смертности в младенческом возрасте также заметно отличают округ от других.

При этом рассчитывать на непрерывный рост этих показателей довольно сложно, так как чем больше успехов достигнуто к настоящему времени, тем сложнее поддерживать такие темпы и направления позитивных изменений. Например, суммарный коэффициент рождаемости в городе Сургут уже достигает почти 3 рождения на 1 женщину, это выше, чем в Тыве и республиках Северного Кавказа, регионами с максимальной рождаемостью в России.

Положительные изменения численности и состава населения ХМАО – Югры до 2030 года зависят от сложного сочетания тенденций эволюции процессов, влияющих на нее.

К сожалению, неконтролируемые, интенсивные миграционные процессы в регионе могут повлечь за собой негативные социальные последствия и стать источником повышения межэтнической напряженности.

Таким образом можно выделить следующие проблемы, связанные с вопросами трудовой миграции в ХМАО – Югре:

– рост криминогенной ситуации;

– рост межнациональной напряженности;

– недовольство местного населения в отношении использования родного языка мигрантов на территории поселений округа;

– проблема формальной легализации нелегальных трудовых мигрантов;

– проблемы социально-культурной адаптации мигрантов и членов их семей, образование полукриминальных землячеств и гетто.

В качестве мер, направленных на улучшение миграционной ситуации в ХМАО-Югре государственным и муниципальным органам территориального управления округа, кроме ограничительных мер по сферам занятости мигрантов, представляется необходимым:

– разработать на региональном уровне механизм привлечения, отбора и использования иностранной рабочей силы и содействия образовательной миграции;

– создать региональную инфраструктуру, обеспечивающую содействие социальной и культурной интеграции и адаптации мигрантов, популяризации традиционных ценностей народов России, проживающих в автономном округе, и исповедуемых ими религий;

– усилить взаимодействие между общественными организациями, деятельность которых связана с гармонизацией межнациональных и межконфессиональных отношений, представителями диаспор, зарегистрированных на территории округа;

– создать официальные центры временного размещения иностранных граждан, пребывающих в автономный округ, в которых можно получить необходимое медицинское обслуживание и помощь в трудоустройстве;

– усилить работу силовых ведомств в отношении выявления нелегальных мигрантов и предельно ограничить возможности въезда неквалифицированных мигрантов из-за рубежа;

– создать благоприятные условия жизнедеятельности внутренних мигрантов – высококвалифицированных специалистов;

– поддерживать и повышать привлекательность округа как комфортного места жизни и занятости, прежде всего, для местного трудоспособного населения.

Указанные меры позволят сбалансировать рынок труда в округе, купировать растущее социальное недовольство и напряжение в обществе, обеспечить дальнейшее стабильное поступательное социально-экономическое развитие ХМАО.

Список использованных источников

1. Федеральная служба Государственной статистики / URL: http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst71/DBInet.cgi.

2. Министерство экономического развития Российской Федерации /URL: http://economy.gov.ru/minec/main.

3. Правительство Ханты-Мансийского Автономного Округа – Югры/ URL: https://gov.admhmao.ru.

4. Стадолин М.Е., Хмельницкий И.С. Проблемы национального рынка труда РФ и определение возможных путей их преодоления / Стадолин М.Е., Хмельницкий И.С. // В сборнике: ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ВЫЗОВЫ И ПРИОРИТЕТЫ. – Материалы III международной научно-практической конференции. 2017. – С. 287-292.

Д.С. Таренко
студент
С.А. Зуденкова
к.э.н., доцент
Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

D.S. Tarenko
Student
S.A. Zudenkova
Ph.D. in Economics, Associate Professor
Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow

GOVERNMENT MANAGEMENT OF NATURAL RESOURCES: PROBLEMS AND PROSPECTS

Аннотация. В статье рассматривается управление природопользованием на примерах земель сельскохозяйственного назначения, запасов минерального сырья и водных ресурсов. Анализируются существующие проблемы и предлагаются механизмы их решения.

Ключевые слова: природные ресурсы, земли сельскохозяйственного назначения, минеральное сырье, водные ресурсы.

Abstract. The article deals with government management of natural resources by examples agricultural land, minerals and water resources. Besides, the article analyzes actual problems and proposes mechanisms for their solution.

Keywords: natural resources, agricultural land, minerals, water resources.

Задачей любого государства является рациональное и экономное управление исчерпаемыми и неисчерпаемыми природными ресурсами. Основной проблемой при определении направлений и реализации государственной политики в сфере природопользования является достижение баланса между текущими интересами государства и экологических, а также социально-экономических последствий реализации принятия тех или иных решений. В Российской Федерации проблема рационального использования природных ресурсов стоит особенно остро, так как на сегодняшний день именно этот природно-ресурсный базис является основой российской экономики.

По мнению автора, одной из главных проблем в управлении природно-ресурсным потенциалом России является его неисчислимость, отсутствие единой методологии оценки природно-ресурсного потенциала. Это обусловлено тем, что в разных регионах существует различные комбинации факторов, влияющих на оценку. Для каждого природного ресурса, для каждой отрасли и для каждого региона необходима своя методика оценки, важную роль в формировании которой также играют цели и задачи оценки.

Экономическая оценка природно-ресурсного потенциала рассматривает ситуацию, когда согласовываются эколого-экономические интересы общества и технические возможности добычи и использования природных ресурсов [1; 2]. Необходимо также учитывать проблему соотношения существующих экономических потребностей с острой необходимостью поддержания устойчивого развития.

© Д.С. Таренко, С.А. Зуденкова, 2019

Следовательно, задача экономической оценки природных ресурсов - это определение стоимости при данном уровне развития производительных сил, достижении полезного эффекта от использования ресурсов и возможных негативных экологических последствий.

При рассмотрении природно-ресурсного потенциала очень важную роль играет его состояние в перспективе. Прогнозирование затрат на восстановление или компенсацию включает в себя те затраты, которое будет вынуждено понести общество в случае исчерпаемости анализируемого ресурса. Такие затраты могут быть представлены в виде затрат на возобновление или замещение другим ресурсом. Данная оценка также позволяет более точно определить тарифы и размеры налогов на потребление данного ресурса, а также сумму штрафов за его порчу.

Состояние земель сельскохозяйственного назначения играет огромную роль в масштабах всей страны. В первую очередь речь идет о продовольственной безопасности, для обеспечения и поддержания которой необходимо развитие агропромышленного комплекса и, в частности, повышение эффективности использования природно-ресурсного потенциала сельскохозяйственных земель. К негативным воздействиям относится использование земли для нужд промышленности, и, как следствие, её загрязнение и заражение. Но в то же время вмешательство человека может сделать существенный вклад в развитие природно-ресурсного потенциала земли. Более того, такое воздействие не просто возможно, но и необходимо, поскольку в разных частях нашей страны состояния почвы и её плодородие различны. Также говоря о плодородии, важно отметить, что именно этот фактор является ключевым в обеспечении взрастающих растений необходимыми витаминами, минералами и питательными веществами.

Повышению плодородия земли способствует проведение комплексных мероприятий: агротехнических, мелиоративных, организационно-экономических и экологических. Основная проблема заключается в том, что все они подразумевают под собой наличие высокого научно-технического обеспечения и, соответственно, материальных вложений.

Причину данной проблемы можно проследить в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы [3], в которой сказано, что на сегодняшний день уровень доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей недостаточен для осуществления модернизации технического и технологического оснащения, что влечет за собой износ материально-технической базы, стагнацию машиностроения и сельского хозяйства в целом.

Положительные тенденции развития природно-ресурсного потенциала земель сельскохозяйственного назначения являются следствием материальных вложений государства в агропромышленный сектор, а именно увеличение инвестиций на повышение плодородия почв и развитие мелиорации земель, программы субсидирования обновления технической базы агропромышленного производства, в частности освоение новых поколений тракторов и сельскохозяйственных машин, увеличение объемов внесения минеральных удобрений.

В основе экономической специализации многих федеральных округов лежат запасы минерального сырья, которые является основой не только экономической безопасности РФ, но и национальной. Концепция устойчивого экономического развития [4] задает некоторые рамки экономической деятельности, требует оптимального сочетания экономического роста, удовлетворения текущих человеческих потребностей, и потребностей будущих поколений. Это правило в корне нарушается по отношению к минерально-сырьевой базе России. Добыча полезных ископаемых производится с целью обеспечения собственной промышленности и экспортирования. Такие масштабы использования минерально-сырьевой базы на

постоянной основе требуют слишком многого от самой природы, которая за столь короткий срок не способна её восстановить. Таким образом возникает угроза нормального существования будущих поколений россиян, но даже на сегодняшний день экономика страдает от недостаточного использования природных ресурсов для своего собственного развития.

Еще одной причиной нерационального использования минерально-сырьевой базы РФ является её переоцененность. С одной стороны, всем известен тот факт, что в России сосредотачивается около 10% мировых запасов нефти и 30% запасов газа. Но в силу широты природных условий нашей страны, природные ресурсы обладают разным качеством, они находятся в разных природных зонах, затраты на их добычу также различны, а значит, различен и их уровень рентабельности. Например, лучшая по качеству нефть в Российской Федерации добывается в Северо-Кавказском федеральном округе, но её запасы на этой территории составляют лишь 5% от общероссийских. Помимо качества нефти важным преимуществом СКФО являются природные условия, которые, в отличии от лидеров по добыче нефти СФО и ПФО, гораздо более благоприятны. Но, к сожалению, основные запасы нефти сконцентрированы в условиях вечной мерзлоты и за Северным полярным кругом. Высокие затраты на добычу нефти на этих территориях обусловлены также высокими транспортными издержками.

Возвращаясь к вопросу о качестве нефти, нельзя не отметить, что несмотря на то, что на сегодняшний день прослеживается тенденция расширения минерально-сырьевой базы, открытия новых месторождений, добыча в них затруднена тем, что большинство из них залиты водой, а нефть нуждается в отчистке от серы. Еще одной проблемой развития природно-ресурсного потенциала РФ является высокий уровень изношенности основных фондов, и как следствие необходимость в высоких инвестициях. Этот вопрос особенно остро касается СЗФО, СФО и ДФО, добыча нефти в которых требует колоссальных капиталовложений. Для решения этой проблемы в РФ был принят закон «О соглашениях о разделе продукции» [5], который предполагает, что иностранные государства будут осуществлять финансирование развития природно-ресурсного потенциала, возмещая свои затраты частью продукции. Данная мера хорошо отражает парадоксальность экономического уклада России – будучи страной, обладающей уникальными природными ресурсами, являясь мировым лидером по добыче разных полезных ископаемых, Россия оказывается совершенно экономически несостоятельной для ведения своего собственного хозяйства.

Одним из ресурсов первой необходимости, обеспечивающим производственные и бытовые нужды, является вода. От её качества и количества зависят также уровни жизни и здоровья населения. В ПФО, СКФО, ЦФО, УФО, ЮФО время от времени наблюдаются локальные дефициты водных ресурсов. Масштабы потребления воды в нашей стране огромны, а проблемы рационального использования в различных федеральных округах имеют общий характер.

Как и в случае со всеми остальными природными ресурсами, отдельной проблемой нерациональности их использования является отсталость технической инфраструктуры и высокий уровень износа основных фондов. В том числе, сюда входит использование устаревших водоемких технологий, что далеко отбрасывает Россию в рейтинге водоемкости ВВП от таких стран как Германия, США и Франция.

Необходимость в пересмотре состояния технологической базы также является следствием такой проблемы как низкое качество очищения водных ресурсов. В силу высокого уровня развития промышленности в России водные ресурсы подвергаются серьезному негативному воздействию. Так в поверхностные водные объекты РФ ежегодно поступает около 10-11 млн тонн загрязняющих веществ, а около 37% сбрасываются в водные объекты недостаточно очищенными.

Таким образом, общий подход к сохранению природно-ресурсного потенциала и его развитию подразумевает бережное отношение к ресурсам; повышение рациональности их использования; обновление материально-технической базы; создание технологий, которые позволят повысить эффективность процесса добычи, а также технологий, позволяющих задействовать в производстве меньшее количество ресурсов; расширение использования вторичного сырья; а также проведение соответствующей социальной и экономической политики, обеспечивающей соответствующие условия для сохранения и развития природно-ресурсного потенциала территории.

Список использованных источников

1. Костылев А.А. Подходы к оценке природно-ресурсного потенциала и показатели эффективности его использования в регионе // Социально-экономические явления и процессы. – 2010. – №3. – С. 110-118.

2. Неверов А.В., Варапаева О.А. Экономическая оценка природно-ресурсного потенциала региона: теория и практика применения // Труды БГТУ. - 2013. - №7. - С. 101-105.

3. Постановление Правительства РФ «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы» от 14 июля 2017 года № 717 // Собрание законодательства РФ. – 06.08.201 г. – № 32.

4. Молчанова М.Ю. Концепция устойчивого развития и её применение в регионе // Вестник Пермского университета. – 2012. – Спецвыпуск. – С. 46-50

5. Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30.12.1995 № 225-ФЗ // Российская газета. – 11.01.1996. г. – № 5.

Т.Д. Ткачева
магистрант
Научный руководитель: Зотов В.Б., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления
Государственный университет управления, Москва

ВСЕРОССИЙСКИЙ КОНКУРС «ЛИДЕРЫ РОССИИ» КАК ИНСТРУМЕНТ ПОДБОРА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ ДЛЯ СФЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

T.D. Tkacheva
Master Student
State University of Management, Moscow

ALL-RUSSIA COMPETITION «LEADERS OF RUSSIA» AS A TOOL FOR SELECTING MANAGEMENT PERSONNEL FOR THE GOVERNMENT SPHERE

Аннотация. В марте 2019 года в Сочи завершился второй поток всероссийского конкурса управленцев «Лидеры России». Конкурс «Лидеры России» – это флагманский проект платформы «Россия – страна возможностей», организованный по инициативе Владимира Путина. Целью проекта является выявление, развитие и поддержание перспективных руководителей, обладающих высоким уровнем развития лидерских качеств и управленческих компетенций [1]. Как показала практика, конкурс является работающим социальным лифтом для активных граждан и прекрасным вспомогательным инструментом подбора кадров для сферы государственного управления.
Ключевые слова: «Лидеры России», государственная гражданская служба, исполнительные органы государственной власти.

Abstract. In March 2019, the second stream of the All-Russian competition of managers «Leaders of Russia» ended in Sochi. The contest «Leaders of Russia» is the flagship project of the platform «Russia is a country of opportunities», organized on the initiative of Vladimir Putin. The aim of the project is to identify, develop and maintain promising managers with a high level of leadership skills and managerial competencies. As practice has shown, the competition is a working social elevator for active citizens and an excellent support tool for the selection of personnel for public administration.
Keywords: «Leaders of Russia», the civil service, government executive bodies.

Конкурс «Лидеры России» – это проект для руководителей из разных сфер деятельности. Впервые конкурс стартовал в 2017 году и собрал почти 200 тысяч управленцев со всей России. Победители конкурса получают гранты в размере 1 миллиона рублей на прохождение образовательных программ по управленческой тематике, включение в программу развития управленческого кадрового резерва, 1 год личных карьерных консультаций от выдающихся государственных деятелей и топ-менеджеров крупнейших компаний, право участия в ежегодном Петербургском международном экономическом форуме.

Как показывает опыт прошлого конкурса, многие финалисты получают приглашения на высокие посты: более 70 назначенных на госслужбу и в крупные компании, среди них – три федеральных министра и два губернатора, в том числе и нынешний губернатор Амурской области – Василий Александрович Орлов. Он неоднократно подчеркивал в средствах массовой информации и на заседаниях

© Т.Д. Ткачева, 2019

Правительства области значимость конкурса и перспективы, которые открываются перед участниками конкурса.

В настоящий момент прошло уже два потока конкурса. Причем, участие во втором сезоне конкурса стало более доступно. Так, по сравнению с первым сезоном, были расширены возрастные рамки и введена возможность для участия управленцев, проживающих за рубежом. Всего же во втором потоке приняло участие более 227 тысяч человек.

В целях освещения конкурса и привлечения участников было задействовано очень много ресурсов на федеральном, региональном и местном уровнях. Стоит отметить, что активно принимали в этом участие не только средства массовой информации, но и органы государственной власти.

Так, например, в Амурской области исполнительными органами государственной власти оказывалась информационная поддержка конкурса. Вся актуальная информация своевременно размещалась на официальных сайтах Правительства Амурской области, иных исполнительных органов, а также в официальных аккаунтах в социальных сетях.

Также была организована работа по привлечению к участию в конкурсе руководителей исполнительных органов государственной власти области, руководителей муниципальных образований области, руководителей организаций, подведомственных исполнительным органам власти области, лиц, состоящих в резерве управленческих кадров области. Всем были разосланы информационные письма, в которых даны разъяснения касательно целей конкурса, этапах проведения конкурса, требованиях, предъявляемых к участникам, процедуры регистрации на конкурс.

В результате, по данным статистики, размещенной на сайте ЛидерыРоссии.рф, процедуру регистрации на конкурс прошли 392 представителя от Амурской области. Среди них были министры области, начальники управлений и инспекций области, их заместители.

В региональный полуфинал, состоявшийся 26-27 января во Владивостоке, прошел 31 амурчанин. Благодаря этому Амурская область вошла в Топ-10 регионов по числу полуфиналистов на 10 тысяч человек населения. В дальнейшем, шесть конкурсантов прошли в финал, а один из них стал победителем.

В связи с территориальной удаленностью от федерального центра, уровнем заработной платы и иной местной спецификой такой масштабный и стратегически важный Дальний Восток испытывает кадровый голод высококвалифицированных и опытных управленцев, в том числе и в сфере государственного управления. По этой причине, включение исполнительных органов власти в работу по привлечению участников имеет важное значение [3]: этот процесс не только улучшает положение региона в рейтингах участия, но и позволяет выявить наиболее целеустремленных и компетентных руководителей, которые могли бы заместить государственные должности и должности государственной гражданской службы.

По завершению второго потока конкурса 19 победителей и 22 финалиста выразили желание занять должности государственной службы на Дальнем Востоке.

Однако, не только финалисты и победители конкурса представляют интерес в качестве кандидатов для замещения должностей в сфере государственного управления.

Например, в Амурской области разработан механизм по включению участников конкурса, прошедших в федеральные полуфиналы, в резерв управленческих кадров области. В соответствии с постановлением губернатора Амурской области от 16.02.2019 № 16 полуфиналисты имеют право войти в резерв управленческих кадров области без прохождения конкурсных процедур [2].

Целевыми должностями, замещение которых осуществляется преимущественно из резерва управленческих кадров области, являются:

- государственные должности области, назначение на которые и освобождение от которых осуществляется губернатором области;
- должности государственной гражданской службы области высшей группы должностей категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляется губернатором области;
- должности руководителей организаций, подведомственных исполнительным органам государственной власти области.
- По состоянию на начало апреля 2019 года от полуфиналистов конкурса «Лидеры России» поступило уже 13 заявок на включение в резерв управленческих кадров Амурской области.

Таким образом, Всероссийский конкурс управленцев «Лидеры России» значим не только для самих участников, но и для органов государственной власти.

Список использованных источников

1. Положение о Конкурсе управленцев «Лидеры России» // официальный сайт Конкурса управленцев «Лидеры России» URL: https://лидерыроссии.рф/rules (дата обращения: 03.04.2019).

2. Постановление губернатора Амурской области от 16.01.2019 № 16 «О резерве управленческих кадров Амурской области».

3. Зотов В.Б., Милькина И.В., Юркова С.Н. Об итогах III Международной научно-практической конференции «Роль местного самоуправления в развитии государства на современном этапе» // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 3-6.

О.А. Уржа
д.с.н, профессор, академик РАЕН
Российский государственный социальный университет, Москва

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СОЦИОИНЖЕНЕРНЫХ МЕТОДОВ ПРОЕКТИРОВАНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ УПРАВЛЕНИИ

O.A. Urzha
D.Sc. in Economics., Professor, Academician of RANS
Russian State Social University, Moscow

USING SOCIO-ENGINEERING DESIGN METHODS IN MUNICIPAL ADMINISTRATION

Аннотация. В статье рассматривается социальная инженерия как методология управленческой деятельности и основа социального проектирования, позволяющая осуществлять преобразовательную деятельность, направленную на развитие территорий муниципальных образований. Раскрыта сущность социальной инженерии и генезис формирования данной научной школы в зарубежной и отечественной практике.
Ключевые слова: социальная инженерия, диагностика, моделирование, социальное проектирование.

Abstract. The article discusses social engineering as a methodology for management activities and a basis for social design that allows for conversion activities aimed at the development of municipal territories. The essence of social engineering and the genesis of the formation of this scientific school in foreign and domestic practice are revealed.
Keywords: social engineering, diagnostics, modeling, social design.

Социальное проектирование на муниципальном уровне не может быть эффективным, если в основе его не лежит научная методология. Этой методологией является социальная инженерия, тот инструмент, которым обладает социологическое знание. Известно, что социология как наука многогранна. Она дает нам фундаментальное представление об обществе и происходящих в нем процессах; используется практически во всех областях человеческой жизнедеятельности через свою отраслевую структуру; благодаря методам социологического анализа позволяет понять причины появления тех или иных проблем. Но социальная инженерия является особым разделом социологического знания – это созидательная социология. Неся в себе преобразовательную функцию социологии, социальная инженерия дает возможность методологически и методически обеспечить воздействие на социальный объект с целью его модернизации или полного обновления. Эта сфера социологической деятельности обладает специальными средствами и методами, которые позволяют активно способствовать решению актуальных проблем общественной жизни. Раскрывая суть этих методов, можно сказать, что социальная инженерия – это цепочка взаимосвязанных последовательных процедур, направленных на преобразование социальных объектов с целью их совершенствования. Это, безусловно, *диагностика* состояния социального объекта, *прогнозирование* его будущего состояния, *моделирование* нового модернизированного состояния, *проведение эксперимента* социальной

© О.А. Уржа, 2019

модели, в случае успешного результата – *создание социального проекта* нового состояния объекта, *разработка социальных технологий* реализации проекта.

Казалось бы, что всё логично и просто, но увы. Мы часто сталкиваемся с тем, что, используя модную формулировку – «проектное управление», авторы зачастую начинают сразу с разработки проекта. Без всей предварительной проработки, о которой говорит социальная инженерия, такой проект обречен на провал. К сожалению, таких примеров не мало. Достаточно вспомнить приоритетные национальные проекты «Здоровье», «Образование», «Жилье» и «Развитие АПК» в 2005 г. Практически все четыре проекта потерпели неудачу.

Сегодня в России 21 тысяча муниципальных образований. Они не могут и не должны реформироваться и развиваться по одному проекту. Необходима разработка социальных проектов для каждого отдельного муниципального образования, каждого города или поселка с учетом множества факторов, условий, традиций. Именно это обеспечивает социоинженерный подход в реализации социального проектирования.

Почему же в нашей стране об этом методологическом подходе в управленческой деятельности заговорили сравнительно недавно? Ответ на этот вопрос требует раскрытия сущности социальной инженерии, и истории её развития.

Многие считают, что управленческая деятельность базируется на знании экономики и юриспруденции. Социальная инженерия не входит в область экономических и юридических наук, это поле социологического знания. Но социологи чаще говорят на языке общей и отраслевых теорий, что снижает интерес практиков-управленцев к социологии. А преобразовательная составляющая социологии – социальная инженерия, как наиболее сложная, требующая создания «рецептов» организации эффективного управления, остается мало разработанной.

Вторая причина во многом связана с именем одного из основных авторов этого научного направления – Карла Поппера (1902-1994), который не пользовался популярностью в нашей стране из-за того, что его взгляды во многом не совпадали с принятыми в советский период догмами. Так, в своей книге «Нищета историцизма» К. Поппер, как и О. Конт, противопоставлял историцизму рациональную социальную технологию. Главное противостояние двух концепций заключается в следующем: представители историцизма отстаивают точку зрения, основанную на том, что развитие общества идет по неким исторически обусловленным законам, и в этом индивид никакой роли не играет, а на первое место выходит коллективизм. И вторая особенность историцизма – признание того, что в развитии общества должны ставиться какие-то глобальные, далеко идущие цели, которые только когда-нибудь будут достигнуты. Сторонники же социальной инженерии основным субъектом преобразований в обществе видели человека – строителя своей жизни, что позже нашло отражение в работе нашего соотечественника В.Г. Афанасьева «Человек в управлении обществом» [1].

В монографии «Открытое общество и его враги» К. Поппер, раскрывая сущность социальной инженерии, большое внимание уделил целевым установкам и методам этой преобразовательной деятельности, разделив ее на «утопическую социальную инженерию» и «поэтапную социальную инженерию». Его позиция заключалась в том, что преобразования в обществе с целью его совершенствования должны осуществляться с помощью воздействия на объективную реальность ненасильственными, «поэтапными», «мягкими» методами. Его концепция противопоставлялась марксистской концепции, которая строилась на методологии радикальных и крупномасштабных преобразований. Именно такой подход Поппер назвал «утопической социальной инженерией». Это была одна из причин, по которой его взгляды в нашей стране не были популярны. По его мнению, сторонники «утопической социальной инженерии», для осуществления изменений в обществе предлагают разрушить существующее общественное устройство, а не заниматься его

«починкой». И только после этого, определив конечную цель преобразований, искать конкретные пути для ее достижения. Возражение К. Поппера против такого подхода заключалось в том, что, по его мнению, реализация крупномасштабных социальных проектов предполагает насилие и, следовательно, - диктатуру. «Утопическая попытка достигнуть идеального государства, используя проект в целом, - писал Поппер, - требует концентрации власти в руках небольшой группы людей и чаще всего ведет к диктатуре» [5, С. 202].

Ещё одна причина, по которой социальная инженерия не принималась в советский период, связана с тем, что К. Поппер критиковал методы осуществления преобразовательной деятельности в Советском Союзе. Он неоднократно подвергал сомнению несостоятельность «утопической социальной инженерии». «Перестройка общества – это грандиозное мероприятие, которое многим – и надолго – неизбежно доставит неудобства. Поэтому сторонник утопической инженерии будет вынужден игнорировать многие жалобы» [5, С. 202]. «Утопическая инженерия претендует на рациональное планирование всего общества, хотя мы вовсе не располагаем эмпирическим знанием, необходимым для того, чтобы реализовывать это честолюбивое намерение» [5, С. 204].

Теперь, спустя годы, пережив все ужасные последствия «перестройки», мы понимаем, что К. Поппер был абсолютно прав. Поэтому здесь мы говорим именно о поэтапной социальной инженерии.

В отечественной школе социальной инженерии накопился опыт социоинженерных подходов в области отдельных ее составляющих. В 1920-е гг. он был связан с именами А.К. Гастева, П.М. Керженцева и др. Однако это в большей степени было связано с производством.

Так, А.К. Гастев (1882-1941) – выдающийся теоретик и практик научной организации труда (НОТ) и управления производством, считал, что научная организация труда в своей методической части включает такие обязательные процедуры, как диагностику социального объекта, детальный анализ его составных частей [2]. А.К. Гастев исходил из того, что прежде, чем изменить те или иные способы работы, их надо тщательно изучить, то есть осуществить ту самую комплексную диагностику, которая является составляющей социальной инженерии.

П.М. Керженцев (1881-1940) был известным государственным деятелем, экономистом, внес большой вклад в развитие отечественной школы тайм-менеджмента. В своих работах Керженцев делал акцент на необходимость широкого использования эксперимента [4] – важнейшей составляющей социальной инженерии.

С 1960-х гг. в нашей стране методы социоинженерной деятельности развивались по таким направлениям, как теория и практика социального планирования, социальное проектирование, разработка социальных технологий подбора и оценки управленческих кадров. В 1970-е гг. развитие получили разработки целевых программ регионов, отраслей, сфер общественной жизни. 1980-е гг. ознаменованы проведением имитационных деловых игр, развитием игротехнической деятельности, управленческого консультирования [3, С. 153]. В 1992 г. была создана первая в стране кафедра социальной инженерии в структуре социологического факультета Российского государственного социального института (ныне Российский государственный социальный университет), которой более 20-ти лет руководила автор данной статьи. Социоинженерная парадигма стала основой созданного в 1996 году факультета социального управления РГСУ, подготовки управленческих кадров для государственной и муниципальной службы.

Социальное управление – это социально-ориентированное управление, которое направлено на реализацию интересов и потребностей различных социальных групп [6]. Это возможно только на основе применения социоинженерной методологии: диагностики социальной реальности, преобразования ее путем построения

перспективного социального проекта, применения современных социальных технологий для реализации проекта. [7]. Если социальное управление – это средство реализации социальной политики [8], то социальная инженерия – это средство реализации социального управления.

Итак, социальная инженерия - исключительно продуктивная методология принятия и реализации управленческих решений. Ее назначение заключается в создании и передаче субъектам деятельности средств и методов организации преобразовательной практики. Сегодня эту методологию управленческой деятельности необходимо широко использовать в деятельности практических управленцев, в подготовке управленческих кадров, т.к. только при грамотной организации социального проектирования возможно обеспечить эффективное развитие каждого муниципального образования в нашей стране.

Список использованных источников

1. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М.: Изд-во полит. литературы, 1977.

2. Гастев А.К. Как надо работать. М.: Экономика, 1972.

3. Дряхлов Н.И., Князев Б.В., Нечаев В.Я. (ред.) Марксистско-ленинская социология. М.: Изд-во Моск. Ун-та, 1989.

4. Керженцев П.М. Принципы организации. Избр. произведения. М.: Экономика, 1968.

5. Поппер К. Открытое общество и его враги. Т. 1. М.: Феникс, Международный фонд «Культурная инициатива», 1992.

6. Уржа О.А. Интеграция интересов социальных групп и слоев как основа эффективного социального управления. Материалы Ивановских чтений. 2015. № 4. С. 257-262.

7. Уржа О.А. Социальная инженерия. М.: Изд-во «Союз», 1998.

8. Энциклопедический социологический словарь / Под общ. ред. академика РАН Г.В. Осипова - М.: ИСПИ РАН, 1995. – С. 839.

Е.В. Фролова
д.с.н., профессор
Российский государственный социальный университет, Москва

ПРИНЦИПЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ КЛЮЧЕВЫХ СУБЪЕКТОВ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ ТУРИЗМА

E.V. Frolova
D.Sc. in Sociology, Professor
Russian state social University, Moscow

PRINCIPLES OF INTERACTION OF KEY ACTORS OF LOCAL COMMUNITIES, ENSURING SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF TOURISM

Аннотация. В статье рассматриваются принципы взаимодействия ключевых субъектов местных сообществ, обеспечивающих устойчивое развитие туризма. Приоритетными из них являются: соответствие направлений социально-экономического развития территории интересам местного сообщества, учет ситуационных факторов, ресурсное обеспечение, расширение границ самостоятельности субъекта управления в лице органов местного самоуправления, создание благоприятных параметров институциональной среды.
Ключевые слова: устойчивое развитие туризма, местные сообщества, институциональная среда.

Abstract. The article discusses the principles of interaction of key actors in local communities that ensure sustainable development of tourism. The priority of them are: the compliance of the areas of socio-economic development of the territory with the interests of the local community, consideration of situational factors, resource support for the development of territorial tourism, expanding the boundaries of independence of the subject of management represented by local authorities, creating favorable parameters of the institutional environment.
Keywords: sustainable tourism development, local communities, institutional environment.

В современных условиях повышение уровня туристической привлекательности муниципальных образований РФ может рассматриваться как драйвер социально-экономического страны и ее территорий. Туристическая отрасль способствует модернизации других секторов экономики, таких как транспорт, торговля, строительство, связь, обеспечивает увеличение доходов граждан, местных и региональных бюджетов [1].

Местные органы власти выступают ключевым субъектом повышения туристической привлекательности территории, обладая максимальными возможностями активизации местных инициатив, направленных на формирование уникального туристского продукта. Именно в рамках конкретной территории представляется возможным консолидировать усилия хозяйствующих субъектов, занятых в туристической отрасли и смежных с ней сферах, творческих коллективов, волонтеров, общественных организаций.

Принципы взаимодействия ключевых субъектов местных сообществ, обеспечивающих устойчивое развитие туризма:

© Е.В. Фролова, 2019

1. Соответствие направлений социально-экономического развития территории, в том числе, сферы туризма интересам местного сообщества. Вектор развития туристической отрасли должен быть взаимоувязан с наиболее значимыми целями и интересами местных сообществ, способствовать повышению уровня и качества жизни населения. Противоречие между потребностями отдельных социальных групп, хозяйствующих субъектов и приоритетами развития территории, в том числе, туристической отрасли, может инициировать ряд конфликтов, провоцировать экологические и социальные риски. Актуализация социальных детерминант развития туристической отрасли, таких как создание новых рабочих мест, благоустройство территории, расширение досуговых практик может рассматриваться как компенсатор конфликтных рисков.

2. Учет ситуационных факторов, определяющих процессы взаимодействия ключевых субъектов местных сообществ. Данный принцип предполагает необходимость анализа внутренних условий территориального развития, туристического потенциала территории. Консолидация усилий ключевых субъектов местных сообществ в рамках формирования и продвижения эксклюзивных, аутентичных туристских продуктов обеспечит устойчивое развитие туризма. Воссоздание исторического облика поселений, местных традиций, фольклора, популяризация национальной кухни формирует туристический имидж территории. Основу данных практик составляют инициативы местных сообществ, их фокусировка на перспективных характеристиках туристского потенциала территории, ее внутренней аутентичной специфике.

3. Расширение границ самостоятельности субъекта управления в лице органов местного самоуправления. Данный принцип предполагает обширный диапазон управленческих мер, соответствующие властные полномочия, возможности муниципалитетов в реализации механизмов мотивации, позволяющих вовлекать местные сообщества в процессы формирования конкурентоспособного туристского продукта. К таким механизмам мотивации могут быть отнесены: гибкие налоговые ставки для бизнеса, обеспечивающего реализацию значимых социально-экономических проектов муниципального образования в сфере туризма, варьирование арендных ставок при предоставлении муниципальной собственности для хозяйствующих субъектов, грантовая и иная поддержка местных инициатив.

4. Ресурсное обеспечение деятельности по развитию территориального туризма. Включение субъектов местного сообщества в процессы формирования конкурентоспособного туристского продукта предполагает наличие необходимых ресурсов у муниципалитетов, в частности, финансовых, кадровых, информационных [2].

5. Создание благоприятных параметров институциональной среды, что включает соответствующие социально-политические, социально-экономические и социокультурные условия взаимодействия ключевых субъектов местных сообществ в сфере туризма. Прежде всего, речь идет о таких параметрах, как снижение административных барьеров для хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность по формированию конкурентоспособного туристского продукта, доступность объектов муниципальной собственности, снижение рисков предпринимательской деятельности, создание условий для привлечения частного капитала. Социокультурный фон при этом обеспечивает коллективно разделяемые ценности местного сообщества, в рамках которых туризм рассматривается как драйвер социально-экономического развития территории, в том числе, создания рабочих мест, пополнения местного бюджета и т.д.

Список использованных источников

1. Фролова Е.В., Рогач О.В. Культурно-познавательный туризм в России: потенциал и оценка качества. Социальная политика и социология. 2017. Т. 16. № 4 (123). С. 147-154.

2. Фролова Е.В., Рогач О.В. Кадровое обеспечение местных органов власти в современных российских условиях. Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2018. № 4 (146). С. 369-385.

Я.В. Хоменко
д.э.н., профессор
Донецкий национальный технический университет, Донецк

СОВРЕМЕННЫЕ ВЗГЛЯДЫ НА МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Y.V. Khomenko
D.Sc. in Economics, Professor
Donetsk National Technical University, Donetsk

MODERN VISIONS OF GOVERNANCE MECHANISM OF REGIONAL DEVELOPMENT

Аннотация. В статье рассматривается механизм управления региональным развитием. Оговорены условия его эффективного функционирования. Сформулированы требования к его организации в условиях новых экономических вызовов. Определена специфика с учетом современных реалий ведения хозяйственной деятельности.
Ключевые слова: региональное развитие, механизм управления.

Abstract. There are governance mechanisms of regional development researched in the following paper. In addition to that, requirements to management process of regional development were developed under modern economic conditions, and specificity of the governance mechanism under conditions of modern market was determined.
Keywords: regional development, governance mechanism.

Сегодня управлять региональным развитием приходится в условиях нестабильности внешней среды, поиска стратегических альтернатив долгосрочного позиционирования в рамках мирового экономического пространства, формирования цифровых производственных отношений, изменения потребительских предпочтений, трансформации моделей поведения финансово-промышленных групп, массы других явлений, которые становятся вызовами, как для хозяйствующих субъектов, так и для государственных и муниципальных органов управления. Усиливаются бюджетно-финансовые проблемы территорий. На структуре экономики территорий сказывается и отсутствие баланса в развитии основных компонент их социоэкономической системы.

Эффективность управления региональной социоэкономической системой сегодня обусловливают три вещи. Это – воспроизводственная целостность системы, уровень управляемости и действующий механизм управления. Основное внимание мы уделяем воспроизводственной целостности, поскольку благодаря ей обеспечивается пропорциональное сочетание разных отраслей, формируются устойчивые производственные и технологические связи между субъектами хозяйствования. Именно она упорядочивает систему, делает ее самодостаточной и уменьшает зависимость от внешней среды. При наличии такой целостности управлять системой, безусловно, легче. Поэтому можно утверждать, что она выступает основным условием высокого уровня управляемости территории, который необходим для эффективного решения социально-экономических проблем, обеспечения устойчивого развития региона и долгосрочного роста экономики. Сберечь воспроизводственную целостность в долгосрочной перспективе можно благодаря соответствующему механизму управления.

© Я.В. Хоменко, 2019

Механизм управления социоэкономической системой региона представляет собой упорядоченную совокупность методов, инструментов и мероприятий, благодаря которым можно эффективно использовать ресурсный потенциал территории, развивать ее сильные стороны и усиливать конкурентные преимущества.

Сегодня механизм управления социоэкономической системой региона необходимо формировать таким образом, чтоб он позволял:

– четко разделять полномочия органов исполнительной власти и органов местного самоуправления;

– установить партнерские отношения между властью, бизнес сообществом и общественностью;

– создавать условия для устойчивого развития региона;

– мобилизовать потенциальные источники финансирования этого развития;

– обеспечить финансовую независимость территории;

– эффективно использовать ее ресурсный потенциал;

– обеспечить рациональное размещение производительных сил;

– постепенно интегрировать территорию в мировое хозяйство;

– учитывать интересы человека так же, как и интересы общества, гарантировать ему социальную и экономическую безопасность;

– бережно относиться к окружающей среде.

В связи с этим, указанный механизм должен отличаться:

– определенностью, четкостью и упорядоченностью мероприятий, которые проводятся;

– умеренной скоростью преобразований;

– согласованностью управленческих решений;

– поступательным характером преобразований;

– прозрачностью действий представителей власти.

При формировании соответствующего механизма управления очень важно отыскать такие внутренние возможности социоэкономической системы региона, эффективное использование которых позволит усилить экономическую и финансовую самостоятельность территории. Однако, как считают ученые, к этой самостоятельности следует относиться диалектично – «она в условиях деятельности регионов не может быть абсолютной. Даже государство, будучи самостоятельным в решении внутренних проблем, не может не учитывать внешних обстоятельств, двух- и многосторонних договоров, принятых ранее обязательств» [1, с. 48]. Таким образом, территория может стремиться к полной самостоятельности, но не достичь абсолюта в виде полной независимости.

Кроме этого, регулирование социоэкономической системы региона должно осуществляться с учетом основных экономических законов и не противоречить закону планомерного, пропорционального развития. В соответствии с последним функционирование системы – это согласованный и сбалансированный процесс, в котором одной из предпосылок экономического роста является его пропорциональность, а планомерность – свойством системы, которое обеспечивает ее пропорциональное развитие.

Особенность современного этапа развития экономики заключается в изменении роли и места человека в процессе общественного производства [2]. В связи с чем, особую актуальность приобретает процесс регулирования отношений между государством, собственником промышленного капитала и творческой личностью, генерирующей научные идеи и изобретения. Современный механизм управления социоэкономической системой региона должен обеспечивать, прежде всего, баланс интересов собственников промышленного капитала и владельцев интеллектуальной собственности. Он должен быть нацелен на формирование такого

механизма создания и распределения инноваций, который позволил бы в кратчайший срок и с высокой эффективностью использовать в производстве интеллектуальный и научно-технический потенциал региона. Этот механизм, несомненно, предполагает систему государственной поддержки научно-исследовательской деятельности, наличие необходимых источников финансирования, инструментов стимулирования деятельности в области фундаментальных исследований, поддержку и стимулирование инновационного предпринимательства.

Таким образом, современный механизм регионального управления должен иметь не стихийный, а планомерно действующий характер, а его инструментарий – быть достаточным для преодоления деформаций цикла воспроизводства социоэкономической системы и минимизации регрессивных изменений в развитии ее производительных сил. Сегодня необходимы и новые управленческие технологии, которые позволяют сбалансировать политику государства в области экономики, социальной сферы и природоохранной деятельности. Актуальным становится поиск новых форм взаимодействия бизнеса, государства и общественных организаций, которые дадут возможность согласовать их интересы с целью решения указанных задач.

Список использованных источников

1. Амоша А.И., Вишневский В.П., Землянкин А.И. и др. Регулирование регионального развития в Украине // Экономика промышленности. – 2006. – №1(32). – С. 45-59.

2. Ласточкина М.А. Социокультурные факторы модернизации региона // Фундаментальные исследования. – 2012. – №3. – С. 346-351.

В.И. Чекмезов
к.ф.н., доцент
Институт экономики и права (филиал)
Академии труда и социальных отношений в г. Севастополе

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПРАКТИКА (НА ПРИМЕРЕ ГФЗ СЕВАСТОПОЛЯ)

V.I. Chekmezov
Ph.D., Associate Professor
Institute of Economics and Law (branch)
of Labor and Social Relations Academy in Sevastopol

TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT: THEORY, LEGISLATION, PRACTICE (ON THE EXAMPLE OF THE CFI SEVASTOPOL)

Аннотация. В статье описана модель территориального общественного самоуправления, сложившаяся в Севастополе к 2014 году и его нынешнее состояние. Изложен механизм взаимодействия между местным самоуправлением и территориальным общественным самоуправлением. Даны предложения по изменению существующей структуры муниципального управления.
Ключевые слова: местное самоуправление, территориальное общественное самоуправление, муниципальное устройство.

Abstract. The article describes the model of territorial public self-government, established in Sevastopol by 2014 and its current state. The mechanism of interaction between local government and territorial public self-government is described. Proposals are made to change the existing structure of municipal government.
Keywords: local government, territorial public self-government, municipal structure.

Территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) это деятельность самоорганизовавшихся граждан, способных к самоуправлению. Поскольку в муниципальном управлении без самоорганизации самоуправления нет, подобно тому, как в логике «без субъекта нет предиката». Поэтому законодатель прямо указывает на «население». [1] Оно является первичным субъектом ТОС. Но, будучи организованным, население становится «сообществом». В этом своем качестве люди сообща могут решать «вопросы местного значения». При этом указанные вопросы возникнут лишь тогда, когда жители населенного пункта сами определят перечень «общих дел», который способны и согласны выполнять. Эти дела (объект местного самоуправления) ими закрепляются в качестве своих обязанностей в Уставе, а для оперативного руководства формируется дееспособный орган управления.

Сами ТОСы – отзвуки советского прошлого. Ранее на их месте функционировали «комитеты» домов, улиц, кварталов. В постсоветский период в Севастополе они получили название ОСОНов (органов самоорганизации населения). ОСОНы входили в систему местного самоуправления (далее – МСУ), формировались местными советами и состояли «на их попечении». До 2014 года первичными субъектами местного самоуправления в Севастопольском регионе являлись территориальные общины (местные сообщества) населенных пунктов (городов,

© В.И. Чекмезов, 2019

поселков, сел). Будучи «рабочими руками» местного самоуправления, ОСОНы вгрызались в социальную почву города, раскапывая его проблемы. Это при том, что муниципальных округов было почти в 4-ре раза больше, чем сейчас.

После 2014 года, в соответствии с российским законодательством, субъектами местного самоуправления стали советы, то есть непосредственно сами органы местного самоуправления. Одновременно, в пределах домов и улиц, дворов, и кварталов населением может осуществляться непосредственно территориальное общественное самоуправление, а также посредством создания соответствующих органов. Но они отделены от местного самоуправления и структурными элементами публичной муниципальной власти не являются. Хотя местное самоуправление явление одноуровневое.

Нынешняя причина появления ТОС – значительные масштабы МСУ. Территориальный принцип его организации привел к их укрупнению. Муниципальными стали целые административные районы (как городские, так и пригородные). Не случайно сейчас законодателем рассматривается вопрос о создании муниципальных округов. [2] Ибо муниципальные образования подобны кучам, в которых «смешались вместе кони, люди» (вместо коней сейчас – территории, но смешение то осталось). В результате «обнажились» низовые социальные структуры и образовались «белые пятна», заполняемые ТОСами. ТОСы, не являясь субъектами власти, не принимают общеобязательных решений, а реализуют собственные инициативы, направленные на обеспечение своей жизнедеятельности.

Тем самым, теоретически, ситуация изменилась на прямо противоположную. Правда, практически, субъекты территориального общественного самоуправления – местные сообщества – легко (в соответствии с общей тенденцией к централизации, формализации и бюрократизации) сводятся к их органам. Так что разница между ними, по чиновничьей воле, способна быстро исчезнуть. Что и произошло. Различие между прежними ОСОНами в Севастополе и новыми российскими ТОСами исчезло. ТОСы существуют не как сообщества, а как органы общественного самоуправления неоправданно широкого диапазона поселенческих единиц (от дома до микрорайона). Оптимальная величина ТОС – городской квартал.

ТОСы «живут» на правительственные гранты («конкурсные» дотации). В силу этого режим их жизни не «систематический», а «периодический» («от случая к случаю»).

Оторвав ТОСы от местного самоуправления, приравняв их к общественным организациям, а, далее, с помощью правительственных грантов, внеся в них коммерческий дух, их муниципальную природу удалось выхолостить.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 06.10.2003, N 40, ст. 3822.

2. Проект Федерального закона № 631751-7 «О внесении изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"» (в части совершенствования вопросов территориальной организации местного самоуправления), первое чтение – 19.03.2019.

М.А. Черкасова
д.филос.н., профессор
Государственный университет управления, Москва

ЧЕРЕЗ МОТИВАЦИЮ ОБЩЕСТВЕННОГО СЛУЖЕНИЯ К УПРАВЛЕНИЮ ТРУДОВЫМ ПОВЕДЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

M.A. Cherkasova
D.Sc. in Philosophy, Professor
State University of Management, Moscow

THROUGH THE MOTIVATION OF PUBLIC SERVICE TO THE MANAGEMENT THE LABOUR CONDUCT OF MUNICIPAL EMPLOYEES

Аннотация. В статье анализируются мотивы поступления на государственную гражданскую службу. Рассматриваются возможности управления трудовым поведением муниципальных служащих. Предлагаются пути создания новой системы формирования управленческих кадров и методы реализации политической, экономической и социальной составляющей местного самоуправления.
Ключевые слова: трудовая мотивация, трудовое поведение, государственная гражданская служба.

Abstract. The article analyzes the motives of admission to the civil service. Possibilities of management of labor behavior of municipal employees are considered. The ways of creation of new system of formation of administrative shots and methods of realization of political, economic and social component of local government are offered.
Keywords: work motivation, work behavior, civil service.

Произошедшие в России за два последних десятилетия изменения, обусловили необходимость повышения эффективности механизма управления на разных уровнях государственной гражданской службы и в первую очередь на муниципальном. Одним из приоритетных направлений очередного этапа реформы государственной службы (2009-2013) в Российской Федерации явилась модернизация системы мотивации профессиональной деятельности госслужащих. Разработка основ такой мотивации, как в теоретическом, так и практическом содержании остаётся осложненной рядом обстоятельств: малой изученностью, менеджералистским подходом, недостаточным вниманием со стороны социологии управления. Проблема мотивации труда гражданских госслужащих рассматривается в научных работах таких отечественных авторов как В.Г. Асеев, А.В. Битуева, М.Ю. Бояркин, Н.Л. Захаров, Л.И. Китаева, М.С. Комарв, Н.С. Субочев.

Система побуждений, которая инициирует профессиональную деятельность муниципального служащего и её эффективность, по мнению ученых, и есть мотивация. Она представляет собой многоэтапный процесс, учитывающий социокультурные, институциональные, организационные и личностные факторы. К социокультурным факторам формирования мотивации труда муниципального служащего следует отнести ценностные доминанты российского общества. К институциональным – идеологию государственной гражданской службы. Организационные факторы включают определенность и содержание целей организации. Личностные факторы – ценностные ориентации людей и их жизненные

© М.А. Черкасова, 2019

устремления. Они являются более устойчивыми и диагностируемыми в процессе формирования мотивации.

Анализируя ценностные ориентации людей, пришедших на государственную службу, мы пришли к выводу, что наряду с общечеловеческими ценностями доминируют гедонистические, такие как:

– достижение достатка и благополучия – 44,1%;

– получение удовольствия от жизни – 35,3%;

– достижение признания и успеха – 29,4%.

Проводимая реформа государственной службы почти не затронула ценностных основ мотивации, не сделала её адекватной целям и задачам, стоящим перед муниципальным управлением. Среди мотивов, побудивших прийти на работу в органы местного самоуправления, следует назвать: нацеленность на карьеру, желание проявит организаторские способности, возможность реально изменить жизнь людей, надежда на быстрое решение личных проблем, хорошие условия труда. Одним словом, мы столкнулись как минимум с тремя типами мотивов поступления на муниципальную службу: достижение карьеры, решение меркантильных интересов и деловой альтруизм.

Пользуясь данными исследований А.В. Новокрещенова совокупность респондентов, выдвинувших главным мотивом достижение карьеры, составила 39%, меркантильные интересы – 16%, деловой альтруизм – 18% [7].

Со спецификой работы государственных гражданских служащих связаны особенности мотивации их труда, базирующиеся на административно-командных стимулах, связанных с четкой трудовой регламентацией.

Влияние мотивационной структуры на результативность труда муниципальных служащих в современных условиях реформирования муниципального управления изучено в недостаточной степени. В работе исследователей А.Г. Здравомыслова и В.А. Ядова «Человек и его работа» [3] подтверждается влияние мотивационной структуры человека на результативность его труда. К сожалению, дальнейшего развития в исследованиях ученых этот результат не получил. Зависимость трудового поведения от структуры мотивации доказывается и в других исследованиях учёных. Для формирования эффективного штата органов исполнительной власти на муниципальном уровне, необходимо подбор кадров осуществлять на основе мотивационной структуры кандидатов. Это позволит прогнозировать трудовое поведение работников и предполагать степень эффективности работы местного органа исполнительной власти в целом.

Вектор трудовому поведению муниципального служащего задают многие стандарты: технологические, экономические, организационно-управленческие, функциональные, социальные. Главным всё же остается ограничение трудового поведения гражданского госслужащего на уровне муниципалитета. Он всегда должен подстраивать свои способности и ресурсы под требование своего рабочего места. Мотивация работника в этом случае рассматривается как свобода в рамках жестких требований и предписаний с одной стороны и, личностной активности – с другой.

Из современных методологий программирования трудового поведения служащего следует отметить теоретические модели И.П. Кокуриной [6], и В.И. Герчикова [1; 2]. Согласно результатам исследований И.П. Кокуриной существует 6 смыслообразующих мотивов, которые определяют стандарт поведения в труде. В.И. Герчиков в своей типологической модели выделяет 5 базовых смыслообразующих мотивов трудового поведения и делает детальную методическую проработку прогнозирования трудового поведения на основе структуры мотивации работника. К сожалению, систематизированных методических рекомендаций ни по одной, ни по второй типологической модели трудового поведения на основе структуры мотивации для применения на практике нет.

Существует целый ряд других подходов к прогнозированию трудового поведения через структуру мотивации человека. Сюда можно отнести 12-ти факторную модель Ш. Ричи и Т. Мартина [8], теорию мотивационной чувствительности С. Рисса [11], 25 факторов мотивации С. Ивановой [8]. Действенные и валидные методы прогнозирования трудового поведения управленческих кадров с учетом их мотивационной структуры несомненно найдут широкое применение в управленческой практике. Труд государственного гражданского служащего несколько утратил свою смыслообразующую функцию в последнее десятилетие. Особенно это коснулось муниципальных служащих. Чтобы сократить отток квалифицированных управленческих кадров в негосударственный сектор экономики, необходимо скорейшее решение проблемы мотивации труда управленцев. Совершенно очевидно, что результативность деятельности муниципальных служащих зависит от тех мотивов, по которым человек пришёл на работу в эту систему и мотивов, которые предлагает ему система в обмен на эффективный и квалифицированный труд. Сущность мотивации и заключается в выборе объектом мотивационных отношений определенного типа трудового поведения. При различных управленческих воздействиях, мотивация значительно сокращает разницу между количеством оплаченного времени и продуктивно отработанного. Усложнение механизма трудовой мотивации обусловлено изменениями институциональной среды современного мира.

Представляя собой социально-профессиональную группу, занимаемую особое положение в социально-профессиональной структуре общества, муниципальные служащие должны наделяться особым социально-профессиональным статусом, который отводился бы им в связи с оценкой населения и спецификой деятельности. Этот статус характеризует официальное и неофициальное признание необходимости деятельности муниципальных служащих, а также её популярности. Для повышения привлекательности муниципальной службы необходимо сделать её престижной и авторитетной профессиональной деятельностью для граждан и особенно для молодёжи, создать позитивный имидж и закрепить гарантии, поощрения, награждения и льготы для муниципальных служащих. Социальный статус муниципального служащего играет важную роль в формировании отношения людей к данному виду профессиональной деятельности и их желание прийти на работу в муниципальную администрацию.

В профессии «муниципальный служащий» принято выделять два статуса популярности: экономический и престижный. Экономический статус характеризуется уровнем материального вознаграждения профессиональной деятельности. Престижность профессии муниципального служащего определяется творческим характером и долей творческих функций данного вида труда. На формирование престижа профессии влияет общественная репутация самой профессии. «Таким образом, социально-профессиональный статус есть положение муниципального служащего в соционально-профессиональной структуре общества, которое отводится ему в связи со спецификой его деятельности и оценкой государства и населения» [4].

За счёт поднятия престижа должности муниципального служащего, необходимо повышать объективность решения о приёме на муниципальную службу. Для этого нужно создать целостную систему воспроизводства, обновления и развития профессионально-управленческой элиты. С помощью «образования самого себя, человек приобретает возможность адаптации в социокультурной среде, реализации и развития себя в самых различных сферах человеческой деятельности» [9].

Современная муниципальная служба в России совершенствуется на основе развития правового регулирования. Но даже удачно разработанные правовые акты не всегда на должном уровне обеспечиваются организационно-методической и финансовой поддержкой. Нехватка эффективных и талантливых работников

особенно остро ощущается на уровне муниципального управления. «Возрастающая роль муниципального управления в развитии местных сообществ требует формирования эффективной системы управления, как особой функции общественного труда возникающей из необходимости организации совместной деятельности людей, существования и развития общества» [10].

Одной из основных целей муниципального управления является формирование органа самоуправления, способного к самоорганизации, к управлению делами местной жизни, готового защищать свои права и интересы. А. Фергюссон о единстве и политической активности граждан в деле защиты своих прав и интересов перед властью высказал следующую точку зрения: Если главной целью существования индивидов является благо общества, то верно и то, что великой целью гражданского общества является счастье индивидов; ибо как может благоденствовать общество, если каждый из составляющих его членов является несчастным.

С целью повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления необходимо предусмотреть в рамках законодательства стимулирующие меры к муниципальным служащим за надлежащее выполнение служебных обязанностей, побуждая их тем самым к проявлению инициативы на службе. Поощряя каждое проявление активности служащего с положительным результатом, мы тем самым будем повышать престиж эффективного труда.

Значимым стимулом для служащих муниципалитетов являются социальные гарантии, включающие: обеспечение благоприятных условий труда, обязательное социальное страхование, гарантированное государством на время прохождения муниципальной службы, достойное вознаграждение за труд, стимулирующее к дальнейшему совершенствованию профессионализма, к стремлению карьерного роста. Особое значение трудовая мотивация муниципальных служащих имеет в случае, когда она представляет собой престижную и авторитетную профессиональную деятельность.

Следовательно, важнейшей задачей настоящего этапа реформирования муниципального управления является разработка и формирование эффективной системы мотивации профессиональной деятельности муниципальных служащих.

Список использованных источников

1. Герчиков В.И. Типологическая концепция трудовой мотивации. Часть 1 // Мотивация и оплата труда. 205, № 2.

2. Герчиков В.И. Типологическая концепция трудовой мотивации. Часть 2 // Мотивация и оплата труда. 205, № 3.

3. Здравомыслов А.Г., Ядов В.А. Человек и его работа в СССР и после: Учеб. пособие для ВУЗов/ 2-е изд., испр. и доп. М.: АСПЕКТ ПРЕСС, 2003.

4. Зотов В.В., Фурман Е.Н. Социально-профессиональный статус муниципального служащего в контексте технологий формирования кадрового резерва // Научные ведомости. Серия Философия. Социология. Право. 2016, № 3.

5. Иванова С.В. Мотивация на 100%: А где же у него кнопка? М.: Альпика Бизнес Букс, 2005.

6. Кокурина И.Г. Методика изучения трудовой мотивации: Учеб.-метод. пособие. М.: Изд-во Московского ун-та., 2005.

7. Новокрещенов А.В. Кадровый состав местных органов власти: отбор кандидатов и их мотивация поступления на муниципальную службу // Социологические исследования. М.: 2008. № 10.

8. Ричи Ш. Мартин П. Управление мотивацией: Учеб. пособие для ВУЗов / пер. с англ. М.: ЮНИТИ ДАНА, 2004.

9. Черкасова М.А. Механизмы оптимизации управления формированием системы непрерывного профессионального образования // Информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». - №1, январь-март 2019 г.

10. Черкасова М.А. Управленческий мониторинг в практике функционирования муниципальных образований (проблемный обзор) и предложения по их решению. // Информационно-аналитический журнал «Муниципальная академия». – № 1, январь-март 2019 г.

11. Reiss S. Who am I? The 16 Basic Desires that Motivate our Actions and Define our Personalities. Tarher/Putnam. 2000.

Е.И. Шевалдина
к.с.н., доцент
Уфимский государственный нефтяной технический университет, Уфа

УПРАВЛЕНИЕ ФОРМИРОВАНИЕМ МЕДИЦИНСКОГО КЛАСТЕРА УФЫ

E.I. Shevaldina
Ph.D. in Sociology, Associate Professor
Ufa State Petroleum Technological University, Ufa

MANAGE THE FORMATION OF THE MEDICAL CLUSTER OF UFA

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы, связанные с предпосылками, особенностями формирования и управлением развития медицинского кластера в г Уфе.
Ключевые слова: управление здравоохранением, медицинский кластер, инновационное развитие.

Abstract. The article deals with the issues related to the prerequisites, features of the formation and management of the medical cluster in Ufa.
Keywords: health management, medical cluster, innovative development.

Важную роль в развитии медицинских кластеров играют государственные и муниципальные органы власти, именно при их участии субъекты здравоохранительной деятельности получают выгоду от взаимодействия друг с другом. Выгода эта заключается в возможностях обмена передовым опытом, сокращением логистических издержек и затрат на подготовку кадров, разработке передовых технологий с использованием бюджетных средств, что позволяет улучшать качество и повышать доступность медицинских услуг.

Организация медицинских кластеров позволяет получить синергию взаимодействия между законодательными и исполнительными органами власти, научными и образовательными организациями, лечебно-профилактическими, санаторно-курортными учреждениями, фармацевтическими и производственными предприятиями.

Для создания в Уфе инновационного медицинского кластера лечебного профиля имеются все основания и возможности. В «Методических рекомендациях по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации» (утв. Минэкономразвития РФ 26.12.2008 N 20615-ак/д19) приводятся признаки и типы территориальных кластеров [1]. Рассмотрим признаки кластеров применительно к имеющейся медицинской базе, исторически сформировавшейся в микрорайоне «Зелёная роща».

1. Медицинский лечебный кластер чаще всего формируется на основе сложившихся комплексов, включающих в себя научные и образовательные медицинские учреждения, субъекты практического здравоохранения и объекты санаторно-курортной сферы. Такая структура была исторически сформирована в уфимском микрорайоне «Зелёная роща», где на площади 1,6 кв.км оказалось сконцентрировано 15 крупных медицинских учреждений и около двух десятков иных учреждений и организаций, имеющих прямое отношение к медицине. Таким образом, выполнено главное условие для возникновения кластера – географическая близость участников кластера и обеспечение возможности их фактического взаимодействия.

© Е.И. Шевалдина, 2019

2. О соответствии уфимского кластера критерию, связанному с наличием высокой конкурентоспособности на международных и внутренних рынках и наличием высокого экспортного потенциала, лучше всего свидетельствует мировое признание учёных и врачей республики в области офтальмологии, онкологии, передовых методов восстановительного лечения и курортологии.

3. Уфимский медицинский кластер находится в городском районе с хорошо развитой инфраструктурой и транспортной доступностью, по критерию «выгодное географическое положение» – это один из лучших вариантов расположения в России. Поскольку по показателям смертности в трудоспособном возрасте, младенческой смертности, общей заболеваемости населения Республика Башкортостан находится в шестом-седьмом десятке среди всех регионов, то и востребованность медицины находится на высочайшем уровне, что означает свободный доступ к пациентам. Что касается медицинских кадров, то можно отметить, что в Уфе медицинских работников готовят в одном ВУЗе и двух СУЗах. Среди четырёх научных учреждений, занимающихся вопросами медицины, два находятся на территории микрорайона «Зелёная роща», а два других (Институт биологии и Институт биохимии и генетики) находятся в тесном взаимодействии с лечебными и санаторно-курортными учреждениями медицинского кластера Уфы.

4. В качестве участников медицинского кластера представлены как крупные государственные и муниципальные учреждения, коммерческие клиники, так и средние и мелкие медицинские центры, аптечные пункты, лаборатории и магазины медицинских товаров. То есть имеются все формы государственно-частного и муниципально-частного партнёрства.

5. В Республике Башкортостан законодательно закреплена передача муниципальных учреждений здравоохранения Уфы в государственную собственность Республики Башкортостан и в ведение регионального Министерства здравоохранения. Данные мероприятия позволили создать единую сеть и систему государственных учреждений здравоохранения, соответственно, единую вертикаль государственного управления здравоохранением.

В целях инновационного развития здравоохранения Уфы необходимо разработать и законодательно утвердить «дорожную карту» развития медицинского кластера Уфы и внести изменения в Постановление Правительства Республики Башкортостан от 7 декабря 2011 года №447 «О формировании кластеров в Республике Башкортостан» [2], включив в него медицинский лечебный кластер Уфы.

Список использованных источников

1. Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации (утв. Минэкономразвития РФ 26.12.2008 N 20615-ак/д19).

2. Постановление Правительства Республики Башкортостан от 7 декабря 2011 года №447 «О формировании кластеров в Республике Башкортостан».

2. УМНЫЙ ГОРОД: ЦИФРОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В РАЗВИТИИ ГОРОДСКОЙ СРЕДЫ

С.С. Асанова
аспирант
Г.А. Хмелева
д.э.н., доцент
Самарский государственный экономический университет, Самара

ПРИМЕНЕНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МСУ В ПЕРИОД ПРОВЕДЕНИЯ ПОЛИТИКИ ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЯ

S.S.Asanova
Postgraduate Student
G.A. Khmeleva
D.Sc. in Economics, Associate Professor
Samara State University of Economics, Samara

THE USE OF MODERN INFORMATION TECHNOLOGIES IN THE ACTIVITIES OF LOCAL AUTHORITIES IN THE PERIOD OF THE POLICY OF IMPORT SUBSTITUTION

Аннотация. Современные информационные технологии занимают важное место в работе органов МСУ. Электронные ресурсы имеют положительные стороны не только для органов МСУ, но и для граждан. Внедрение информационных технологий в рамках политики импортозамещения предполагает акцент на внутреннем развитии.
Ключевые слова: импортозамещение, городской округ, информационные технологии, МСУ, механизмы.

Abstract. Modern information technologies occupy an important place in the work of LSG bodies. Electronic resources have positive aspects not only for LSG bodies, but also for citizens. The introduction of information technology during the policy of import substitution involves a focus on domestic development.
Keywords: import substitution, city district, information technologies, LSG, mechanisms.

Органы МСУ относятся к уровню власти, который максимально приближен к населению. В связи с этим оценка эффективности работы органов МСУ в большинстве своем зависит от качества решаемых ими проблем. Для получения положительной оценки, власть должна организовать комфортные условия для населения в рамках оказания государственных и муниципальных услуг. Условия, базируются на решении основных задач:

– создание эффективных механизмов взаимодействия власти и общества;

– улучшение деятельности непосредственно внутри органов власти.

Решением обеих задач является использование и применение информационных технологий, благодаря которым возможно взаимодействовать напрямую с необходимым Управлением.

© С.С. Асанова, Г.А. Хмелева, 2019

В связи с введением санкций, в РФ реализуется политика импортозамещения. Разработка и внедрение отечественных информационных систем достаточно трудоемкий и затратный процесс. В связи с этим, при использовании отечественных недавно разработанных систем могут возникать технические ошибки, которые требуют доработок. Но, это только дает стимул к развитию отечественных информационных систем, благодаря которым будет проводиться эффективная работа органов МСУ и гражданами в электронном пространстве.

Рассмотрим эффективность внедрение информационных технологий в г.о. Самара.

В структуре администрации г.о. Самара был создан Департамент организации процессов управления Аппарата Администрации г.о. Самара, через который осуществляются полномочия в сфере взаимодействии жителей и органов МСУ [1]. Департаментом разработана и реализуется целевая программа информатизации г.о. Самара (Информационный город), которая предусматривает концентрацию управления всеми муниципальными информационными ресурсами в ведении бюджетного учреждения «Центр информационных технологий г.о. Самара».

Важным проектом, который используется гражданами не только Самарской области, но и г.о. Самара, является «Электронное Правительство Самарской области». Оно обеспечивает гражданам необходимый уровень оперативности и удобства при взаимодействии с органами власти.

На сайте «Электронного Правительства» граждане могут ознакомиться с процессом внедрения автоматизированной информационной системы ведения похозяйственного и имущественного учета «БАРС.Web-Электронная похозяйственная книга», которая актуальна и полезна для жителей сельских территорий [2].

В последнее время все большую популярность набираю различные социальные сети. Органы государственной власти г.о. Самара имеют свои аккаунты в сети «Twitter» для возможности оперативного размещения актуальной информации и ответа на возникающие вопросы. Например, аккаунт Администрации г.о. Самара https://twitter.com/samara_in [3].

Городской округ Самара имеет свой сайт для осуществления закупок http://torgi.dfsamara.ru/. На нем можно ознакомиться с планом закупок г.о. Самара, подать заявку на участие в закупке, получить всю необходимую информацию о закупках г.о. Самара и многое другое. Система обеспечивает автоматизированное проведение закупок различными способами.

25 октября 2018 г. в ходе заседания рабочей группы при Минстрое России г.о. Самара включили в федеральную программу «Умный город», который объединил проекты различных сфер жизнедеятельности населения [4].

Таким образом, развитие общества в современном мире характеризуется глобальной информатизацией всех сфер его жизни. Это подтверждает актуальность проблемы применения информационных технологий в области государственного и муниципального управления. Использование современных информационных систем позволяет заметно повысить эффективность деятельности органов государственного управления и местного самоуправления. В городском округе Самара органами МСУ используется широкий перечень информационных систем, которые ориентированы на своевременную и эффективную работу с жителями округа.

Список использованных источников

1. Официальный сайт Администрации г.о. Самара URL: https://samadm.ru/authority/the_department_of_management_processes/about-the-department-org-uprav/ (дата обращения:15.03.2019).

2. Электронное Правительство Самарской области URL: http://egov.samregion.ru/project/3797/ (дата обращения:15.03.2019).

3. Официальный сайт Администрации г.о. Самара URL: https://www.samregion.ru/uncategorized/organy-ispolnitelnoj-vlasti-samarskoj-oblasti-v-sotsialnoj-seti-tvitter/ (дата обращения:17.03.2019).

4. Официальный сайт Правительства Самарской области URL:https://www.samregion.ru/press_center/news/tri-goroda-samarskoj-oblasti-vklyuchili-v-federalnyj-proekt-umnyj-gorod/ (дата обращения:17.03.2019).

И.Е. Кабанова
к.ю.н.
Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации, Москва

БЕЗОПАСНОСТЬ В «УМНОМ ГОРОДЕ»: СУЩЕСТВУЮЩИЕ УГРОЗЫ И СПОСОБЫ МИНИМИЗАЦИИ РИСКОВ [1]

I.E. Kabanova
Ph.D. in Law
The Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration, Moscow

THE SECURITY IN A «SMART CITY»: THE EXISTING THREATS AND WAYS TO MINIMIZE RISKS

Аннотация. Рассматриваются перспективы внедрения комплекса «Безопасный город» и стандарта «Умный город» с учетом имеющихся темпов развития «умной инфраструктуры» в российских муниципалитетах, а также выявляются отдельные угрозы, связанные с цифровизацией городов, и предлагаются способы их минимизации.
Ключевые слова: «умный город», безопасность, угрозы.

Abstract. The prospects for the introduction of the "Security city" and "Smart city" standards, taking into account the existing rates of development of "smart infrastructure" in the Russian municipalities, are considered, as well as certain threats associated with digitalization are identified and ways to minimize them are proposed.
Keywords: "smart city", security, threats

Для управления техногенной средой современного города и обеспечения безопасности для всех пользователей городского пространства применяются новейшие информационные технологии, позволяющие осуществлять постоянный контроль работы всех компонентов городской инфраструктуры, и служащие для предотвращения чрезвычайных ситуаций, а в случае их возникновения немедленного информирования соответствующих служб для оперативного устранения аварий. Примером такой системы является программно-аппаратный комплекс «Безопасный город», предназначенный для обеспечения фото- и видеонаблюдения и фиксации, обеспечения безопасности улиц, дорог, стратегических объектов, жилых домов, общественных зданий и пространств, а также управления объектами жилищно-коммунального хозяйства и другими распределенными объектами в масштабах города. Система направлена на сбор и анализ информации, поступающей от различных городских подсистем, и обеспечение их эффективного совместного функционирования с целью создания комфортной и безопасной городской среды.

«Безопасный город» должен быть внедрен на всей территории России к 2020 году. Начало его созданию было положено в 2015 г. Тогда были запущены работы в пилотных регионах, началась разработка регламентов межведомственного взаимодействия, формирование целевых показателей и т.д. Однако за неполных два года до окончания сроков реализации проекта, по свидетельству представителей

© И.Е. Кабанова, 2019
[1] Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-011-00752.

межведомственной комиссии по внедрению и развитию систем «Безопасного города», только 10 субъектам РФ удалось согласовать технические задания на проведение полного комплекса работ и запустить соответствующие конкурсные процедуры. Подобное положение дел вызывает опасение, что обозначенные сроки будут соблюдены.

Тем не менее, до завершения этого проекта в продолжение работы по цифровизации городского пространства Минстроем России 4 марта 2019 г. были утверждены «Базовые и дополнительные требования к умным городам (стандарт «Умный город»)», включающие 28 мероприятий, которые будут выполнять все города-участники проекта в срок до 2024 года. Стандарт включает мероприятия по восьми направлениям: городское управление, «умное» ЖКХ, инновации для городской среды, «умный» городской транспорт, интеллектуальные системы общественной и экологической безопасности, инфраструктура сетей связи, туризм и сервис. Мероприятия, указанные в стандарте, предусмотрены для реализации в городах с численностью населения свыше 100 тыс. человек и городах, являющихся административными центрами субъектов РФ, но могут быть также реализованы в населенных пунктах с численностью населения менее 100 тыс. человек.

Определенные вопросы вызывает раскоординированность планов по реализации проектов в рамках стандарта «Умный город», и уже намеченных задач по «Безопасному городу», и отсутствие интеграции между этими системами. Чтобы обеспечить взаимодействие систем и подсистем, необходимо создавать интеграционные решения с одним интерфейсом. Сейчас это подменяют квази-интеграцией, когда, например, у оператора «Системы 112» автоматизировано одно рабочее место, но на нем установлено несколько программ, с которыми он работает. И для того, чтобы получать и обрабатывать информацию, оператору надо последовательно открывать и закрывать разные окна, авторизуясь в разных системах. Объектом автоматизации зачастую являются конкретные рабочие места или единые диспетчерские службы, а должны быть – бизнес-процессы, которые обеспечивают интеграцию.

Также отсутствие интеграции систем «Безопасного города» и «Умного города» проявляется на примере использования видеонаблюдения и видеофиксации, поскольку в настоящее время камеры гражданских ведомств не являются доверенным и достоверным источником для силовых и правоохранительных структур. Так, Федеральная служба охраны отказалась использовать данные, передаваемые через «Безопасный город», т.к. не уверена в аутентичности предоставляемого изображения и времени его записи. Более того, в муниципалитетах на одних и тех же точках размещаются разные камеры для нужд различных ведомств.

Таким образом, ключевыми проблемами развития единого информационного пространства в области обеспечения безопасности жизнедеятельности до сих пор являются межведомственная разобщенность, неспособность быстро договариваться, согласовывать соответствующие регламенты, своевременно готовить технические решения и регулировать новые общественные отношения.

Объем рынка технологических решений для «Умного города» в России по итогам 2018 года увеличился на 8%, превысив 81 млрд руб. [1]. При всем потенциале и привлекательности рынка он не только не показывает взрывного роста, но и может сократиться в ближайшие годы. Практически весь российский рынок решений «умного города» представлен Москвой (см. о первом этапе цифровизации Москвы [2]): на столицу приходится 93% рынка, на Санкт-Петербург – 2%, на все остальные регионы – 5%. Частные инвестиции рынок практически не привлекает. Незаинтересованность частных инвесторов в проектах «Умного города» объясняется тем, что зачастую такие вложения не становятся высокодоходными. Более того, в ряде сфер внедрение решений в принципе не может считаться инвестицией, например, в сфере

обеспечения общественной безопасности или в области социальной защиты. Такие системы приносят социальные эффекты и являются некоммерческими по своей сути.

Еще одной существенной проблемой исследуемых проектов является недостаточное обеспечение кибербезопасности устройств систем «Безопасного города» и «Умного города». Например, терминалы, используемые для оплаты парковок, аренды велосипедов, покупки билетов, получения справочной информации, организации электронной очереди и записи на прием к врачу, являются одними из самых вероятных мишеней для хакеров именно из-за своей доступности и доверия к ним со стороны пользователей. И на сегодняшний день уровень их защиты недостаточно высок. Существует несколько типов уязвимостей, которым подвержены такие устройства. Все они позволяют получить как доступ к операционной системе, управляющей терминалом, а затем исследовать содержимое его жесткого диска в поисках ценных данных, так и выходить в Интернет, устанавливать различные приложения, в том числе вредоносные. Кроме того, один терминал может использоваться для взлома других, ведь они часто объединены в сеть.

Существуют уязвимости и в операторских сетях стандартов 4G и 5G, которые используются для управления городской инфраструктурой, в частности, интеллектуальными светофорами, дорожными табло и т.д. Во многих городах для оптимизации дорожного трафика внедряются «умные» светофоры, объединенные в сеть. Взлом такой сети и отказ в обслуживании даже нескольких светофоров чреват авариями и транспортным коллапсом.

В то же время, принимая во внимание все риски, связанные с функционированием «умной» городской инфраструктуры, важно учитывать, что подобные системы действительно способны повлиять на изменение поведенческих моделей, способствуя формированию режима правопорядка. Так, с появлением камер видеонаблюдения было отмечено повышение водительской дисциплины при соблюдении ПДД, в частности, скоростного режима в населенных пунктах и пропуска пешеходов на переходах. Однако такое влияние нелинейно. Эксперты отмечают, что прямой взаимосвязи между количеством установленных устройств для фиксации нарушений ПДД и мест концентрации аварий не выявлено. На снижение очагов аварийности влияет целый комплекс мер, который не ограничивается установкой устройств видеонаблюдения и фиксации правонарушений. В качестве примера приводится опыт Сыктывкара, где мэром было принято решение поставить перед перекрестком отбойники и отодвинуть на три метра стоп-линии. В результате смертность на перекрестках в городе упала до нулевой отметки, что подтвердило: снижению смертности (а это один из важнейших показателей безопасности в городе) способствует не только размещение средств фото- и видеофиксации нарушений ПДД, но и другие меры, в т.ч. не относящиеся к «умной» инфраструктуре.

В качестве рекомендации для сокращения уязвимости подсистем «Безопасного города» и «Умного города» наряду с техническими решениями, рекомендуемыми экспертами по обеспечению кибербезопасности (сегментация интеллектуальной сети, обеспечение целостности данных, биометрические решения), можно предложить увеличить самостоятельность муниципалитетов в вопросах определения конкретных направлений цифровизации для целей обеспечения безопасного развития муниципального образования (как показывает пример Сыктывкара, далеко не всегда для этого требуются «умная» инфраструктура), и предусмотреть в рамках федеральных программ создание муниципальных центров реагирования на киберинциденты, поскольку именно муниципальный уровень позволит оперативно обеспечивать стабильное и безопасное обновление программного обеспечения, учитывать срок службы умной инфраструктуры муниципалитетов, регулировать общественные каналы коммуникации внутри муниципального сообщества.

Список использованных источников

1. «Умный город» нуждается в бюджете // Газета «Коммерсантъ» № 46 от 18.03.2019, с. 10 // https://www.kommersant.ru/doc/3915458 (дата обращения: 09.04.2019).

2. Зотов В.Б. Информационные технологии как инструмент повышения эффективности управления городом // Управленческие науки. 2012. № 1. С. 4 – 12.

А.Н. Кириллова
д.э.н., профессор
Московский государственный строительный университет, Москва

МЕХАНИЗМ СИНХРОНИЗАЦИИ ПРОЦЕССОВ УПРАВЛЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ЦИФРОВЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В ЖКХ

A.N. Kirillova
D.Sc. in Economics, Professor
Moscow state University of Civil Engineering, Moscow

THE MECHANISM OF MANAGEMENT PROCESSES SYNCHRONIZATION AND THE DIGITAL TECHNOLOGIES IMPLEMENTATION IN THE HOUSING AND COMMUNAL SERVICES

Аннотация. В статье рассматриваются направления развития коммуникационно-цифровых технологий и необходимость их совмещения и сопряжения с процессами организационно-управленческих и технологических решений в сфере ЖКХ.
Ключевые слова: цифровые технологии, ресурсоэффективность, дистанционный учет, обслуживание объектов.

Abstract. The article discusses the direction of development of communication and digital technologies and the need for their combination and interfacing with the processes of organizational, managerial and technological solutions in the housing and communal services sector.
Keywords: digital technologies, resource efficiency, remote accounting, maintenance of objects.

Муниципальное развитие объектов недвижимости — это режим функционирования муниципальной системы, ориентированной на позитивную динамику уровня комфортных условий проживания и качества жизнедеятельности, обеспеченную устойчивым, сбалансированным воспроизводством социального, хозяйственного, ресурсного и экологического потенциалов территории.

Реализация указанных приоритетов и связанная с этим модернизация городской среды и инфраструктуры создают условия для обеспечения долгосрочной конкурентоспособности муниципальных образований региона по формированию новых стандартов качества жизни населения.

Взаимодействие между субъектами хозяйствования в едином экономическом процессе по формированию результатов экономической деятельности и социальной системы, обеспечивающей развитие на конкретной территории, определяют экономическое пространство муниципального образования, в котором накапливаются материальные фонды и базовые знания, формируются и развиваются рынки сбыта товаров и услуг [4].

В системе регионального развития наблюдается рост значимости крупных городов: городов-миллионников и мегаполисов, которые выступают центрами, имеющими статус административных центров и представляющими крупные агломерации, сориентированные на сферу финансов, работу с недвижимостью и на консалтинговые услуги, предоставляющие уникальные возможности для создания новых рабочих мест в сфере торговли, общественного питания, бытовых услуг, что обусловило развитие малого бизнеса.

© А.Н. Кириллова, 2019

Растущая необходимость развития муниципальных образований и обусловленные этим риски и вызовы определяют повышенное внимание к долгосрочным стратегиям инновационного и устойчивого развития, включающим широкую совокупность социально-экономических, технологических и организационных решений, обеспечивающих системное взаимодействие следующих направлений:

- совершенствование муниципального планирования и управления, градостроительной и земельной политики, ориентированных на долгосрочные цели устойчивого развития и повышение качества жизни, населения;
- внедрение «зеленых» технологий с целью максимизации эффективности используемых энергетических и других природных ресурсов, развития «зеленых» производств и секторов городского хозяйства, создающих новые источники роста и инвестиционной активности;
- создание инфраструктуры «умного города» путем внедрения в системах управления жилищно-коммунального хозяйства передовых информационных и технологических решений, включая, коммуникационные и цифровые технологии. Реализация указанных приоритетов и связанная с этим модернизация жилищно-коммунальной инфраструктуры создают условия для повышения производительности, формирования новых стандартов эксплуатации, и качества городской среды [2].

Основой развития экономики являются масштабные проекты, направленные на повышение энергоэффективности городской инфраструктуры, как за счет модернизации оборудования, так и на основе развития интеллектуальных («умных») технологий, поддержку экологизации хозяйственных и инфраструктурных секторов экономики энергетического, транспортного и коммунальных комплексов, повышение энерго- и ресурсоэффективности, сбора и переработки твердых коммунальных и промышленных отходов, технологий очистки и сокращения вредных выбросов, идет активное обновление существующих жилых районов, расширение и уплотнение застройки территории, увеличение этажности, улучшение стандартов проживания за счет мероприятий по реновации жилищного фонда, реорганизации производственных зон и т.д. [3].

В настоящее время решающее значение имеют целевые параметры Национальных проектов, их инвестиционная мощность и региональная и муниципальная привязка «Умный город» стал одним из направлений программы «Цифровая экономика Российской Федерации» [1].

Дорожная карта проекта «Умный город», принятая в 2018 г., предусматривает такие его составляющие, как «умное» ЖКХ, цифровое строительство и территориальное планирование, доступная, комфортная и безопасная для здоровья граждан окружающая среда, транспортная система, инновационная инфраструктура, координация реализации направлений «Умный город».

В дорожной карте проекта «Умный город» планируется, что по итогам 2019 г. в строящихся домах, а также в домах, подлежащих капитальному ремонту, устанавливаются приборы дистанционного учета фактического потребления водных и энергетических коммунальных ресурсов и услуг, подключенные к сетям промышленного интернета и утверждаются отечественные стандарты и обязательность применения информационного моделирования при строительстве и эксплуатации зданий и сооружений.

Развитие и управление жилищно-коммунальным хозяйством на основе цифровых моделей инфраструктуры предполагает синхронизацию стратегии «умного города» с процессами эксплуатации и модернизации объектов [5]. Основной проблемой для результативного становления «умного ЖКХ», является дефицит

финансовых ресурсов средств государственного и муниципальных бюджетов, доходов населения.

Синхронизация внедрения цифровых моделей инфраструктуры в процессы управления ЖКХ определяется необходимостью внесения в нормативно-правовые документы изменений, регулирующих совмещение и сопряжение «умных» технологий с организацией системы ремонтов и обслуживания объектов, контроля состояния инженерных сетей, прогнозирования ремонтных стратегий, автоматизации управления всеми видами коммунальных ресурсов.

Электронная среда «умных» технологий повысит качество функционирования жилищно-коммунальной инфраструктуры и комфортность проживания. Цифровые технологии создадут основу для эффективного управления финансовыми и энергетическими ресурсами, пространственным развитием городской среды, строительством жилья коммунальной и транспортной инфраструктуры.

Список использованных источников

1. Указ Президента РФ от 7.05.2018 г № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=303020&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.11257180051478133#003057359312789898 (Дата обращения 11.03.2019).

2. Человек в мегаполисе. Опыт междисциплинарного исследования. / Под ред. Б.А. Ревича и О.В. Кузнецовой. – М.: ЛЕНАНД, 2019. – 640 с.

3. Руссов А.С. Механизм эффективного управления использованием материальных условий интенсификации пространственно-экономического развития региона. Монография / А.С. Руссов, Б.М. Жуков. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2018. – 176 с.

4. Региональное управление и территориальное планирование Приложение: тесты: учебное пособие/коллектив авторов под. ред. Ю.А. Акимовой, – Москва.: КНОРУС, 2019. – 220 с.

5. Экономика и управление жилищно-коммунальным хозяйством: Учебник / Под общ. ред. докт. экон. наук, проф Грабового П.Г., докт. экон. наук, проф. Кирилловой А.Н. – М.: Издательство АСВ, «Просветитель», 2019. – 672 с.

С.А. Кирсанов
к.э.н., доцент
Г.А. Паламаренко
к.э.н., доцент
Российский государственный гуманитарный университет, Москва

РАЗВИТИЕ ЦИФРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И СМАРТ-СИТИ В РОССИИ

S.A. Kirsanov
Ph.D. in Economics, Associate Professor
G.A. Palamarenko
Ph.D. in Economics, Associate Professor
Russian State Humanities University, Moscow

DEVELOPMENT OF THE DIGITAL ECONOMY AND SMART CITY IN RUSSIA

Аннотация. Развитие цифровой экономики в России должно идти под флагом умного города, так как все составные части цифровой экономики в концентрированном виде развиваются в городах. Городу для поддержки непрерывного и устойчивого развития необходимо новое качество решений на основе широкого применения ИТ, которые обеспечивают экономичное и экологичное использование городских систем жизнедеятельности.
Ключевые слова: «умный город», цифровая экономика.

Abstract. The development of the digital economy in Russia should go under the flag of a smart city, since all the constituent parts of the digital economy are concentrated in cities in a concentrated form. In order to support continuous and sustainable development, the city needs new quality solutions based on the widespread use of IT, which ensure the economical and environmentally friendly use of urban livelihood systems.
Keywords: smart cities, digital economy.

Концепция умного города предполагает модернизацию инфраструктуры города с принципиально новыми возможностями централизованного управления, новым уровнем предоставляемых сервисов и безопасности. Эта стратегическая разработка объединяет разнообразные факторы городского развития в единую систему.

Каждый город уникален и нуждается в развитии с учетом локальных приоритетов, истории, культуры, географического положения, размера и экономики. При этом город невозможно изменить, его можно только трансформировать с целями повышения эффективности городского хозяйства, стандартов жизни населения и устойчивости развития. При такой трансформации необходимо учитывать: растущую конкуренцию между городами и странами; необходимость создания новых рабочих мест и в основном в стандарте smartworking; требования повышения привлекательности города для жителей, инвесторов и туристов. Безусловно необходимы улучшения энергоэффективности основных и коммунальных инженерных систем города; повышение эффективности работы социальной сферы; улучшение условий жизни и здоровья населения [1].

Глобальные планы по опыту уже успешно реализованных проектов охватывают: энергетику, транспорт, водоснабжение и водоотведение, строительство и инженерные инфраструктуры. В качестве решений, в плане приоритетов – жители

© С.А. Кирсанов, Г.А. Паламаренко, 2019

города и его экономика, а инструментами могут выступать цифровые или умные технологии.

Создание «Умного города» подразумевает максимально рациональное использование ресурсов, что невозможно без использования современной и «умной» инфраструктуры, которая априори является более экологически лояльной к окружающей среде. Нынешнее состояние городской коммунальной и ресурсоснабжающей инфраструктуры современных российских городов, за некоторым исключением, не позволяют внедрять современные технологии.

Отметим, что Москве удалось развить «Умный город», однако остальные города к этому вопросу пока что не подходят комплексно и ограничиваются точечным внедрением «умных решений», которые позволяют повышать эффективность, а где-то просто наладить функционирование тех или иных областей городского хозяйства. Поэтому при развитии региональных «Умных городов» в России, большое значение нужно уделить планированию и целеполаганию, чтобы данные программы по модернизации городов не только развивали и модернизировали город, но и органично встраивали его в пространственную составляющую комплексного развития территорий.

Растет интерес к концепции «умного города», но пока существует относительно небольшое количество примеров разработки и реализации проектов в этом направлении. Значительный опыт накоплен в небольшом числе российских городов, таких как Москва, Казань и Сколково, лидирующих в разработке смарт-систем [2]. Инновационный центр «Сколково» представляет собой современный научно-технологический инновационный комплекс по разработке и коммерциализации новых технологий, в котором созданы особые экономические условия для компаний, работающих в приоритетных отраслях модернизации экономики России.

Наиболее распространенным для российской практики является внедрение в городскую среду индивидуальных интеллектуальных услуг, например, в Санкт-Петербурге реализованы проекты внедрения интеллектуальных систем в области безопасности и устойчивого управления городским коммунальным хозяйством.

В июле 2017 г. Правительством РФ была принята программа «Цифровая экономика Российской Федерации», целью которой является систематическое развитие и внедрение цифровых технологий во все сферы жизни – экономику, государственное управление, социальную сферу. Согласно этой программе создание «умных городов» определяется в качестве одной из ключевых задач развития цифровой экономики страны [3].

В соответствии с этим наиболее значимыми являются процессы цифровизации городских ЖКХ, энергетики, строительства, общественного транспорта, масштабного использования интегрированных цифровых платформ в управлении и образовании, а также контроль за уровнем загрязнения окружающей среды. Особо следует отметить, что данные направления в полной мере соответствуют структурному содержанию концепции «умного города», поэтому могут способствовать существенному повышению экономического потенциала и уровня финансовой обеспеченности и конкурентоспособности субъектов РФ.

Выделим проблемы при разработке и реализации концепции «умного города» в России. Это организационные проблемы: высокий уровень административных барьеров, отсутствие координации и коммуникации между участниками разработки и финансовых ресурсов и вызванные отсутствием бизнес-моделей, определяющих доходность инвестиций в проекты, связанные с реализацией концепции «умный город». И следующая группа – технологические и инфраструктурные проблемы, отражающие отсутствие интеграции концепции «умного города» в существующие градостроительные планы, неразвитость жилищно-коммунального хозяйства, транспортной системы [4].

Для преодоления выделенных барьеров органы власти могут использовать комплекс мер воздействия: развитие инфраструктуры может быть обеспечено за счет применения различных моделей государственно-частного партнерства, финансирование ключевых проектов может осуществляться посредством предоставления налоговых преференций, дополнительного привлечения средств бюджета, банков и фондов. Проблемы организационного характера могут быть решены на основе создания или проектного офиса, или единой открытой платформы, координирующих действия всех участников, задействованных в реализации концепции «умный город».

Таким образом, чем раньше в России будет осознана проблема правильной организации сотрудничества и организации практических шагов по развитию отечественной цифровой экономики и ее практических разделов информационного моделирования и умных городов, тем быстрее страна будет развиваться. В 2016 году началась стандартизация умных городов, интернета вещей, больших данных. Опубликованы для обсуждения проекты российских стандартов на информационное моделирование, министерства Российской Федерации сформировали рабочие группы по цифровой экономике.

Для внедрения интеллектуальных технологий в России наиболее привлекательными являются сферы, где преимущества их использования очевидны. К ним относятся энергетические и транспортные системы, которые позволяют реализовать сложные задачи − от оптимизации движения до повышения безопасности дорожного движения и улучшения экологической ситуации в городе, а также эффективного использования бюджетных средств.

Разработка и внедрение интеллектуальных систем должна сопровождаться участием жителей городов, некоммерческих организаций, профессиональных ассоциаций, российских университетов, представителей бизнеса. Правительство должно действовать в качестве инициатора таких взаимодействий, обеспечивая идентификацию взглядов и интересов всех участников и осуществляя контроль за их деятельностью. При этом федеральная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», в которой одним из ключевых направлений является реализация концепции «умный город», должна стать основой разработки и внедрения соответствующих проектов, что будет способствовать качественным изменениям в развитии российских городов.

Список использованных источников

1. Ильина И.Н. Доклад «Смарт-сити как новый драйвер развития российских городов: оценка потенциала и барьеров создания», представлен на Гайдаровском форуме – 2015/ http://www.myshared.ru/slide/1011696/ (дата обращения: 24.03.2019).

2. Международный форум «Современные городские технологии – «Smart Cities» // По Нижнему [Электронный ресурс]. – URL: http://po-nn.ru/news/2010/05/18/28148/ (дата обращения: 24.03.2019).

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28.07.2017 № 1632-р. Об утверждении программы «Цифровая экономика Российской Федерации» / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_221756/ (дата обращения: 30.03.2019).

4. Сети «умного города» // ЭСКО [Электронный ресурс]. – URL: http://esco-ecosys.narod.ru/2010_7/art184.html (дата обращения: 25.03.2019).

И.С. Мямина
главный специалист
Департамент градостроительства городского округа Самара

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ ВЕДЕНИЯ ФОНДА ИНЖЕНЕРНЫХ ИЗЫСКАНИЙ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В ЦИФРОВОМ ВИДЕ

I.S. Miamina
Senior Specialist
Department of Urban Development of Samara Urban District

THE ORGANIZATIONAL PROBLEMS OF MAINTENANCE OF ENGINEER SURVEY FUND OF MUNICIPALITY IN DIGITAL FORM

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы, связанные с ведением органами местного самоуправления фондов инженерных изысканий. Освещены направления по совершенствованию федерального законодательства, регулирующего процесс создания и ведения информационных систем обеспечения градостроительной деятельности.
Ключевые слова: информационные системы, градостроительство, изыскания.

Abstract. The article describes issues relating to maintenance of engineer survey funds by local governments. Areas for improvement in federal legislation governing the process of establishing and maintenance of Information Systems Designed for City Planning are informed.
Keywords: information systems, urban development, surveys.

Для решения различных задач при осуществлении муниципального управления требуется графическая информация о текущем состоянии территории муниципального образования, в качестве которой выступают топографо-геодезические материалы, получаемые по результатам проведения инженерно-геодезических изысканий.

В научной литературе и практике муниципального управления часто используется понятие «дежурный топографический план», представляющий собой топографический план масштаба 1:500, составленный на всю территорию муниципального образования по материалам, полученным в результате проведения инженерно-геодезических изысканий, и отражающий текущее состояние этой территории.

Частота использования таких материалов и необходимость их актуализации осознается всеми участниками градостроительной деятельности: органами государственной власти, органами местного самоуправления, инвесторами, изыскательскими, строительными и эксплуатирующими организациями.

Ранее ведение архивов осуществлялось на планшетах с топографическими планами, наклеенными на жесткую основу – щиты из фанеры или алюминия. Их актуализация выполнялась вручную по мере появления новых материалов в виде результатов инженерно-геодезических изысканий, исполнительных съемок. В настоящее время указанная технология не выдерживает критики с точки зрения производительности труда и качества получаемых результатов. Ежегодно назревает необходимость ведения фондов инженерных изысканий с использованием цифровых технологий [1].

© И.С. Мямина, 2019

В муниципальной практике имеются успешные примеры внедрения цифровых технологий в процессы ведения дежурных топографических планов: Сургут, Санкт-Петербург, Хабаровск, Барнаул [2]. Однако подобные примеры опираются на инициативу отдельных субъектов Российской Федерации или муниципальных образований и не имеют правовой, технической и организационно-финансовой поддержки на федеральном уровне.

Устранение пробелов в градостроительном законодательстве могло бы существенно упростить и ускорить реализацию работ по внедрению дежурных планов в цифровом виде.

Так, с 01.01.2019 внесены изменения в Градостроительный кодекс РФ (далее – ГрК РФ) в части повышения уровня информационных систем обеспечения градостроительной деятельности (далее – ИСОГД) до субъекта РФ, наделив Правительство РФ полномочиями по установлению порядка ведения, требований к технологиям и средствам ведения автоматизированных государственных ИСОГД

Согласно части 4 статьи 56 ГрК РФ государственные ИСОГД включают в себя в том числе материалы и результаты инженерных изысканий. Частью 2 статьи 57 ГрК РФ установлено, что органы местного самоуправления муниципальных образований, уполномоченные на ведение государственных ИСОГД, обеспечивают размещение в ней документов, материалов, полученных в результате инженерных изысканий, выполненных применительно к территории соответствующих муниципальных образований, а также сведений о таких документах, материалах.

Авторы многих публикаций, касающихся создания и ведения ИСОГД, исходят из предположения, что фонды инженерных изысканий муниципальных образований, в том числе дежурные топографические планы масштаба 1:500, необходимо размещать в ИСОГД. Так, во многих муниципальных образованиях складывается практика по включению материалов дежурного плана в основной раздел IX ИСОГД «Геодезические и картографические материалы» в соответствии с действующим в настоящее время Положением об информационном обеспечении градостроительной деятельности, утвержденным постановлением Правительства РФ от 09.06.2006 № 363. Таким образом поступили в городах Тула, Киров, Иваново, городских округах Самара и Тольятти и многих других [2].

Зачастую цифровые технологии трансформируют уже известные праву отношения, меняя парадигму их формирования в общественной жизни и правового регулирования [3]. Поэтому внедрение цифровых технологий в процесс муниципального управления в сфере градостроительной деятельности требует пересмотра законодательства на предмет способности воздействовать на новые виды отношений, доработки с учетом существующих пробелов их юридического состава.

Список использованных источников

1. Жуховицкий Г.М., Карпов А.А. Повышение эффективности градостроительной деятельности в результате развития системы ведения дежурных планов застроенных территорий // Перспективы развития градостроительства в России: территориальное планирование, информационное моделирование и эффективная экономика. – М.: НИУ МГСУ, 2016. – С. 91 – 99.

2. Мямина И.С., Королева Е.Н. Проблемы создания и ведения цифрового дежурного топографического плана территории муниципального образования // Современные научные исследования в сфере экономики. – Киров: МЦИТО, 2018. – С. 781 – 786.

3. Цифровая экономика: глобальные тренды и практика российского бизнеса» // Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» URL: https://imi.hse.ru/pr2017_1 (дата обращения: 03.04.2019).

Т.Е. Одаренко
к.э.н., доцент
И.С. Перевертнюк
магистрант, 1 курс,
Гуманитарно-педагогическая академия (филиал)
«КФУ им. В.И. Вернадского» в г. Ялте

ЦИФРОВИЗАЦИЯ ПРОЦЕССОВ В РАЗВИТИИ КРЫМА

T.E. Odarenko
Ph.D. in Economics, Associate Professor
I.S. Perevertnyuk
Master Student
Humanitarian-Pedagogical University (branch)
"KFU named after V.I. Vernadsky" in Yalta

THE DIGITALIZATION PROCESSES IN THE DEVELOPMENT OF THE CRIMEA

Аннотация. Внедрение и развитие цифровых технологий в нашей стране – это вопрос национальной безопасности и благополучия граждан. Рассмотрены перспективные направления апробации цифровых технологий в развитии экономики Крыма.

Ключевые слова: цифровые технологии, информационные технологии, Интернет, Крым.

Abstract. The introduction and development of digital technologies in our country is a matter of national security and well-being of citizens. The perspective directions of approbation of digital technologies in development of economy of the Crimea are considered.

Keywords: digital technologies, information technologies, Internet, Crimea.

Сегодня тема цифровизации процессов в развитии регионов РФ актуальна. Она охватывает все сферы хозяйственной деятельности: цифровое сельское хозяйство, Интернет-торговлю, «умные дома», «умные электросетевые системы», персонализированную медицину, беспилотный транспорт и др.

Цифровая экономика – новый вид экономических отношений во всех отраслях мирового рынка, развитие которого идет стремительными темпами [1].

Целью данного исследования является рассмотрение состояния цифровой экономики в Крыму, тенденции ее развития. Реальность такова, что внедрением информационных технологий оказывается существенное влияние на производительность труда. В отраслях, интенсивно использующих цифровые технологии, показатели развития растут в два раза быстрее, чем те же показатели в среднем по экономике [3]. Банки сокращают свои трудозатраты почти в 10 раз, по сравнению с традиционными видами обслуживания, используя формы обслуживания клиентов в сети «Интернет». В последнее время именно применение информационных технологий позволило достигнуть значительного прогресса по ряду фундаментальных научно-исследовательских областей [2].

Главою республики Крым Сергеем Аксёновым подчеркнуто, что через концепцию «Цифровой экономики» будет реализована программа информатизации современного общества. Именно с её помощью появится возможность активного

© Т.Е. Одаренко, И.С. Перевертнюк, 2019

внедрения новейших технологических продуктов и новых производственных технологий во всех сферах деятельности населения полуострова и приведёт к оптимизации бюджета. Программа «Цифровой экономики» прошла согласование во всех профильных федеральных министерствах. Цифровизация сориентирована на упрощение жизни жителей Крыма, путем установки валидаторов в городском транспорте или электронной записи к врачу, либо получения согласования и разрешения органов власти по юридическим вопросам. Проект «Цифровая экономика» может существенно подтолкнуть развитие региональной экономики и повышение инвестиционной привлекательности. Существуют внутрикрымские бизнес-структуры, заинтересованные в применении свежих технологий для привлечения финансирования, также и за пределами Крыма есть бизнесмены, заинтересованные в инвестировании в экономику республики при использовании нетрадиционных инновационных способов.

20-22 апреля 2017 года в г. Ялта был проведен III Ялтинский международный экономический форум. В рамках этого форума работала секция «Цифровая долина Крыма – пилотный регион Цифровой экономики». На ней озвучено создание в Крыму инновационного центра «Цифровая долина Крыма». Центр необходимо стать органичным элементом цифровой экономики региона. Планируется создание в Крыму дорожной карты. К 2020 году прогнозируется получение бюджетом Крыма за счёт цифровой экономики около 30% доходов, а бюджетом России – до 4%. В Крыму планируется создание более 100 тысяч рабочих мест, из них доля высококвалифицированных – 17 тысяч. Для развития «Цифровой долины» планируется создание института «Крымтех» в рамках Крымского Федерального Университета. В построении будут участвовать ведущие вузы России – МФТИ, МГТУ им. Баумана, ФИЦИиУ РАНа, а также коммерческие предприятия и институты развития, заинтересовавшиеся проектом, например, «Ростех», «Ростелеком», некоммерческое партнёрство «Глонасс». Цифровизация – внедрение цифровых технологий в разные сферы деятельности человечества. Для Крыма особенно актуальным будет являться ее применение в сфере туризма [4].

Используем при создании программы блокчейн. Блокчейн – это инструмент для передачи и хранения данных. А инструмент не может быть хорошим или плохим: все зависит от того, как и в каких целях его использовать.

Блокчейн, как универсальный инструмент для построения различных баз данных, обладает следующими преимуществами: децентрализация, полная прозрачность, конфиденциальность, надежность, компромисс. Позволяя цифровой информации распространяться, но не копироваться, технология блокчейн создает основу нового вида интернета. Применение технологии блокчейна таит в себе большое количество преимуществ, которые нам необходимо научиться грамотно использовать. Уже в ближайшее время разнообразные варианты технологий распределённых реестров (блокчейн) могут оказать влияние на большинство сфер жизнедеятельности: проведение финансовых транзакций в онлайне, способы учета голосов (на выборах), принятие решений по производству товаров и распределении грантов, организация тендерных государственных закупок, умелое управление на уровне региона и государства, справедливое перераспределение благ (льгот, пособий) и многое другое.

Цифровая экономика позволит компаниям достигать лидерских позиции на рынке. Традиционная экономика основана на тиражировании однотипной продукции, а в новой экономике тиражирование отодвигается на второй план, и появляются большие возможности для создания новых продуктов и рынков.

Список использованных источников

1. Булин, Д. Греф: России требуется новая система управления. BBC Русская служба. 22.05.2016 [Электронный ресурс]. Режим доступа: http:// www.bbc.com/russian/business/2016/05/160522_gref_skolkovo_lecture (дата обращения 10.08.2017).

2. Василенко, О.А. Будущее за цифровыми банками // Успехи современной науки. 2017. Т. 3. № 1. – С. 162.

3. Введение в «Цифровую» экономику / А.В. Кешелава, В.Г. Буданов, В.Ю. Румянцев и др.; под общ. ред. А.В. Кешелава. – М. : ВНИИГеосистем, 2017. – С. 5.

4. Добрынин А.П., Черных К.Ю., Куприяновский В.П., Куприяновский П.В., Синягов С.А. Цифровая экономика – различные пути к эффективному применению технологий (BIM, PLM, CAD, IOT, SMART CITY, BIG DATA и др.) // International Journal of Open Information Technologies. 2016. Т. 4. № 1. – С. 4.

И.И. Рязанцев
аспирант
ИРЭИ, Москва

ПЛАНИРОВАНИЕ И НОРМИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

I.I. Ryazantsev
Postgraduate Student
IREI, Moscow

PLANNING AND RULING OF MUNICIPAL PURCHASES

Аннотация. В данной статье раскрываются перспективы развития системы планирования и нормирования муниципальных закупок, а также анализируются возможности повышения эффективности муниципальных закупок.
Ключевые слова: муниципальный заказ, планирование, нормирование, контроль, стоимость, бюджет, планирование закупок.

Abstract. This article reveals the prospects for the development of the system of planning and rationing of municipal procurement, and also analyzes the possibilities of improving the efficiency of municipal procurement.
Keywords: municipal order, planning, rationing, control, cost, budget, procurement planning.

Муниципальные заказы оказывают огромное влияние на уровень развития экономики любой страны, независимо от степени участия государства в рыночных отношениях.

Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд в целях повышения эффективности, результативности осуществления закупок товаров, работ, услуг, обеспечения гласности и прозрачности осуществления таких закупок, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере закупок. Начиная от процесса планирования до исполнения работ, услуг, закупки товаров [3].

Формирование государственного и муниципального заказа начинается со стации формирования и обоснования потребностей, сопоставления их с возможностями бюджета, обоснованием значимости совершения покупки и её начальной стоимости. Особое внимание нужно обратить на процесс определения начальной стоимости. Существующая практика установления цены основывается в основном на стоимости контракта, хотя такие важные показатели как качество услуг и товаров, гарантийный срок службы, ремонтопригодность, степень квалификации исполнителей, отзывы о работе организации выполняющей услуги, работы, закупки, практически не учитываются. Особенно сложно учитывать данные показатели в муниципальных образованиях, так как там трудно найти несколько организаций, выполняющих одинаковые виды работ, из-за невозможности обеспечить их работами. В связи с чем многие контракты заключаются по более высокой цене, так как отсутствуют достойные конкуренты. Эта стадия является наиболее важной, так как стадия планирования и утверждения плана должна быть построена с использованием технологии единого цикла планирования. Особое место в этом процессе отводится разработке типовых

© И.И. Рязанцев, 2019

контрактов, подкрепленных методическим обеспечением исполнения государственных контрактов.

С 1 января 2016 года введена обязанность по планированию, в том числе составлению и утверждению планов закупок с обязательным размещением в ЕИС. Заказчик формирует план исходя из целей покупок, с учетом установленных требований к закупаемой продукции, предельной цены, бюджетных субсидий, нормативных затрат. План покупок должен содержать приложения, подготовленные в определённом порядке, который утвержден Правительством РФ от 05.06.2015г. № 552.

Особенностью является тот факт, что в планы закупок включается информация о закупках, осуществление которых планируется по истечении планового периода. В рамках правового регулирования и организации планирования разработаны следующие документы: порядок формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения нужд субъекта РФ, муниципальных нужд, требования к форме планов закупок, требования к порядку формирования, утверждения и ведения планов закупок для обеспечения нужд субъекта РФ, муниципальных нужд, порядок размещения планов закупок в ЕИС [2].

Кроме того, определен четкий состав структурных элементов, которые обязательно должны включать в план: идентификационный код закупки; цель осуществления закупки; наименование объекта закупок; объем финансового обеспечения для осуществления закупок; сроки и периодичность осуществления планируемых закупок; обоснование закупок; информация о закупках продукции, которую по причине ее технической и технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики, имеющие необходимый уровень квалификации, для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ; информация об общественном обсуждении.

Нормирование – важный этап в управлении государственным заказом. Общие правила нормирования включают следующие требования: к порядку разработки и принятия правовых актов о нормировании в сфере закупок; к отдельным видам продукции (содержат обязательный перечень отдельных видов товаров, работ, услуг, их потребительские свойства, другие характеристики и их значения); к определению нормативных затрат (содержат виды и состав нормативных затрат) [1].

Постановлением Правительства РФ от 5 июня 2015 г. N 552 «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» определен четкий состав структурных элементов, которые обязательно должны включать в план: идентификационный код закупки; цель осуществления закупки; наименование объекта закупок; объем финансового обеспечения для осуществления закупок; сроки и периодичность осуществления планируемых закупок; обоснование закупок; информация о закупках продукции, которую по причине ее технической и технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики, имеющие необходимый уровень квалификации, для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ; информация об общественном обсуждении [2].

Второй стадией являются закупки, на этом этапе проводится конкурс участников на соответствие определения поставщика в соответствии с заявленными условиями, отбор победителей и заключение контрактов [4].

Муниципальные нужды в России определяются как обеспечиваемые за счет средств местных бюджетов и внебюджетных источников финансирования

потребности муниципальных образований, муниципальных заказчиков в товарах, работах, услугах, необходимых для решения вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, функций и полномочий муниципальных заказчиков. С 01.01.2016 года все закупки подлежат обоснованию, самый главный момент – это обоснование начальной максимальной цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком, а также требования к участникам закупки.

При формировании плана закупок обоснованию подлежат объекты закупок, исходя из необходимости реализации конкретной цели осуществления закупки, требований к закупаемой продукции и нормативных затрат на обеспечение функций государственных органов, органов управления государственными внебюджетными фондами, муниципальных органов. Муниципальный заказ – представляет собой ряд этапов: прогнозирования, планирования, систематизации, размещения, исполнения внутреннего и внешнего контроля. Муниципальный заказ строится на планировании и нормировании закупок и снижает экономические потери [5].

Список использованных источников

1. Гражданский кодекс Российской Федерации / Российская газета.

2. Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил формирования, утверждения и ведения плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд, а также требований к форме плана закупок товаров, работ, услуг для обеспечения федеральных нужд» от 05.06.2015г. № 552 / Российская газета.

3. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ (последняя редакция) / Собрание законодательства РФ. 2013. № 14. Ст. 1652. Российская газета.

4. Бовтеев С.В., Симановский А.М., Рыбнов Е.И., Федорова Т.Ю., Фролов В.И. Размещение государственного и муниципального заказа (базовый курс) // 3-е изд., доп. - СПб.: СПбГАСУ: 2012. - С. 500.

5. Минаев С.В. Глобальная экономика. 2012-2013 годы // Глобальные проблемы современности. ИНИОН РАН, 2014. - С. 128.

М.Е. Стадолин
к.э.н., доцент
М.М. Мирзаев
магистрант
Государственный университет управления, Москва

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ

M.E. Stadolin
Ph.D. in Economics, Associate Professor,
M.M. Mirzaev
Master Student
State University of Management, Moscow

DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF STATE CONTROL AND REGULATION OF THE ACTIVITY OF DANGEROUS PRODUCTION OBJECTS

Аннотация. Система государственного контроля за промышленной и экологической безопасностью опасных производственных объектов отличается социальной важностью, организационной и технологической сложностью, находится в постоянном развитии и является крайне актуальной задачей государственного управления страной. Проблемам повышения эффективности контроля промышленной и экологической безопасности страны и посвящена настоящая статья.
Ключевые слова: опасные производственные объекты, классы промышленной опасности, надзорная деятельность, инспекторский состав.

Abstract. The system of state control over industrial and environmental safety of hazardous production facilities is characterized by social importance, organizational and technological complexity, is in constant development and is an extremely important task of state governance of the country. This article is devoted to the problems of increasing the effectiveness of the control of the industrial and environmental safety of the country.
Keywords: hazardous production facilities, industrial hazard classes, supervisory activities, inspectors.

В настоящее время, учитывая современные темпы развития производства, обеспечение промышленной и экологической безопасности жизнедеятельности населения является одной из важнейших задач государственного управления территориальным развитием [7].

Так. в Концепции национальной безопасности Российской Федерации [4] подчеркивается, что важнейшими составляющими национальных интересов России являются защита личности, общества и государства от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий [1].

Для предупреждения и предотвращения техногенных аварий и катастроф на таких объектах, на государственном уровне необходимо постоянное развивать комплекс организационных механизмов, позволяющих регулировать эксплуатацию опасных производственных объектов (ОПО) и осуществлять постоянный государственный надзор за их деятельностью, обеспечивать промышленную безопасность [2].

© М.Е. Стадолин, М.М. Мирзаев, 2019

Государственной надзор за эксплуатацией опасных производственных объектов и регулирование деятельности таких организаций осуществляется Федеральной службой экологического, технологического и атомного надзора России «Ростехнадзор» [3], которая состоит из федеральных, территориальных управлений и подведомственных организаций, выполняющих функции контроля и регулирования деятельности ОПО различных классов опасности, в том числе объекты 1-го класса (чрезвычайно высокой степени) – 1956, 2-го (высокой степени) - 7593, 3-го (средней степени) – 89361, 4-го (низкой степени) – 70964 (включая подъемники, эскалаторы и лифты в МКД) [8].

Численность работников центрального аппарата Федеральной службы в 2018 году составляла 660 единиц, а ее территориальных органов – 7 085 единиц.

За 2017 год проведено более 136,5 тысяч проверок в отношении юридических лиц.

По итогам проведенных проверок наложено более 61,7 тысяч административных штрафов, общая сумма наложенных административных штрафов составила более 2 142 млн. руб. [5].

В 2017-2018 гг. показатели аварийности и смертельного травматизма по сравнению с предшествующими годами постепенно снижаются, при этом показатели травматизма на опасных производственных объектах являются минимальными за последние 25 лет, что показывает достаточно высокую результативность системы государственного контроля Ростехнадзора в области экологической и технологической безопасности.

Вместе с тем существует ряд проблемных вопросов организации деятельности Ростехнадзора. Прежде всего, на наш взгляд, это касается организации надзорной деятельности инспекторского состава, от которого напрямую зависит эффективность деятельности всей системы Ростехнадзора. Деятельность инспекторов характеризуется постоянным увеличением нагрузки. Так, в среднем, на одного инспектора приходится более 750 поднадзорных объектов, за год он должен провести не менее 80 проверок (целевых, комплексных, оперативных, а также проверок проводимых, совместно с другими надзорными органами). Кроме того, существенное воздействие на работу инспекторов оказывает большая удаленность и пространственная разбросанность поднадзорных предприятий, в этой связи в отдельных территориальных органах Ростехнадзора более трети рабочего времени инспектора уходит на дорогу.

Растущий дефицит рабочего времени при выполнении требуемого объема работ покрывается за счет сокращения времени на обследования поднадзорных организаций, сверхурочных работ, в том числе и в выходные дни.

Так, в настоящее время, в качестве оценки деятельности инспекторского состава используется показатель - количество мероприятий по контролю (количество проверок) на одного занятого работника, исполняющего контрольно-надзорные функции, что не отражает реальных результатов, например, не учитывается нагрузка на работника, связанная с осуществлением иных функций по контролю (в части законодательно установленных процедур регулирования безопасности, не связанных напрямую с проведением проверок, включая процедуры регистрации, аттестации, допусков в эксплуатацию оборудования, объектов и т.д.).

Необходимо менять и систему оплаты труда инспекторов, особенно в территориальных органных Ростехнадзора, что должно способствовать снижению текучести кадрового состава и повышению его мотивации к результативной и эффективной деятельности.

Далее, минусами существующей системы можно назвать возможность скрытия фактов возникновения нештатных ситуаций и масштаба их распространения руководством предприятий, имеющих в своём составе ОПО, длительность

составления плановых отчётов о ситуации на объектах и сложность сбора информации для составления актов расследования.

Одним из возможных вариантов упрощения и улучшения государственного регулирования эксплуатации опасных производственных объектов считаем развитие современных информационных технологий на предприятиях, имеющих в своём составе опасные производственные объекты, разработку программного обеспечения и автоматизацию процесса управления, надзора и реагирования в случае возникновения нештатных ситуаций [6].

В развитии указанного положения в контрольно-надзорных органах государственного контроля необходимо внедрить систему «Электронное самодекларирование».

В этой системе у каждого подконтрольного предприятия в сети Интернет должен быть создан свой Личный кабинет, где будет реализована возможность самостоятельной проверки на соответствие обязательным установленным требованиям законодательства.

Реализация проекта «Личного кабинета» поднадзорного предприятия позволит запрашивать всю необходимую Ростехнадзору информацию электронным способом, что позволит снизить нагрузку и повысить эффективность деятельности инспекторского состава ведомства.

Следующие направление развития системы государственного контроля деятельности опасных производственных объектов подразумевает внедрение системы комплексной профилактики нарушений обязательных требований, на основе что подразумевает перехода от современной обвинительно-репрессивной модели к профилактической.

По сложившейся в настоящей момент практике, в ходе проверки, надзорный орган в лице уполномоченного инспектора или комиссии проводит комплекс формализованных мероприятий для выявления нарушений требований правил безопасности. В дальнейшем государственный надзорный орган получает подтверждение об устранении нарушений в письменном виде или формальную отписку, свидетельствующую о том, что некоторые нарушения не были устранены по объективным причинам.

К сожалению, устоявшийся алгоритм взаимоотношений надзорных органов и подконтрольных предприятий основан на репрессивной схеме действий надзорного органа – «выявил нарушение – примени штрафные санкции».

В результате персонал производственного объекта, наиболее осведомленный о текущем состоянии безопасности, априори заинтересован в сокрытии от надзорного органа (а иногда от собственного руководства) нарушения до тех пор, пока это возможно. При этом активно используются возможности юридического противодействия предписаниям надзорного органа.

Таким образом, в сложившемся порядке отношений надзорных органов и подконтрольных предприятий в большей мере наблюдается противостояние, нежели взаимодействие.

В ближайшей перспективе деятельность контрольно-надзорных органов и инспекторов Ростехнадзора должна быть переориентирована на предупреждение и профилактику нарушений.

Такая переориентация на предупреждение и профилактику нарушений подразумевает внедрение и развитие риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности Ростехнадзора.

Риск-ориентированный подход (РОП) контрольной и надзорной деятельности представляет собой методологию, обеспечивающую целевое воздействие надзорных функций на объекты контроля, основанные на анализе состояния технических

устройств, риска их аварий и инцидентов в соответствии с значимостью последствий таких аварий и инцидентов для безопасности и здоровья населения.

Результатом применения такого подхода должно стать:

1. Программа надзорной деятельности, оптимальная с точки зрения затрачиваемых ресурсов, с одной стороны, и максимального снижения риска возникновения аварий на ОПО, с другой стороны.

2. Совершенствование перечня мероприятий – дополнение и уточнение мероприятий с целью повышения их эффективности с точки снижения рисков возникновения аварийных ситуаций.

3. Более эффективные процессы, методики и информационное обеспечение организации надзорной деятельности.

Таким образом, использование современных информационных технологий в процессе эксплуатации опасных производственных объектах позволит получить значительный экономический эффект и минимизирует возможность скрытия руководителями различных уровней информации о тех или иных нарушениях.

Список использованных источников

1. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» / Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 15 февраля 2016 г.) Информационно-правовая база «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons(дата обращения: 24.03.1019).

2. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» / Федеральный закон от 21.07.1997 №116-ФЗ, с изменениями на 09.05.2015. Информационно-правовая база «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/ document// (дата обращения: 24.03.1019).

3. «О внесении изменения в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» / Федеральный закон от 22.02.2017 N 22-ФЗ Информационно-правовая база «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 24.03.1019).

4. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года N 537. Информационно-правовая база «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/ (дата обращения: 24.03.1019).

5. Официальный сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.gosnadzor.ru.

6. Милькина И.В., Косарин С.П., Ходанова Н.А. Построение информационно-аналитической системы управления жилищно-коммунальным комплексом // Вестник университета (Государственный университет управления). 2016. № 20. С 80.

7. Петрина О.А. Теоретические подходы к формированию устойчивого развития социально-экономических систем // В сборнике: Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: современные проблемы и перспективы развития. Сборник научных трудов преподавателей, аспирантов и студентов кафедры государственного и муниципального управления. Москва, 2017. С. 51-57.

8. Стадолин М.Е., Жуков А.П., Петрина О.А. Управление жилищно-коммунальным хозяйством в муниципальных образованиях: учебное пособие. Москва – 2016. – 215 с.

Е.Г. Хмельченко
к.б.н., доцент
Государственный университет управления, Москва

ОСОБЕННОСТИ МАРКЕТИНГА В СОЦИАЛЬНЫХ МЕДИА В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ

E.G. Hmelchenko
Ph.D. in Biology, Associate Professor
State University of Management, Moscow

FEATURES OF MARKETING IN SOCIAL MEDIA IN THE CONDITIONS OF DIGITALIZATION OF THE ECONOMY

Аннотация. В современных условиях цифровизации экономики наблюдается трансформация технологий и инструментов маркетинга, а также отношений между покупателями и производителями товаров и услуг. Маркетологи все чаще применяют новые решения и способы продвижения товаров и услуг, используя социальные медиа, которые позволяют создать обратную связь с потребителями, использующих современные цифровые средства связи.
Ключевые слова: цифровой маркетинг, социальные медиа.

Abstract. In modern conditions of digitalization of the economy, there is a transformation of technologies and marketing tools, as well as relations between buyers and producers of goods and services. Marketers are increasingly applying new solutions and ways to promote products and services using social media, which allow you to create feedback from consumers using modern digital communications.
Keywords: digital marketing, social media.

В настоящее время тема развития цифрового пространства вызывает обоснованный интерес у ученых, экономистов, политиков, государственных деятелей, широко и активно обсуждается в обществе, а цифровая экономика тесным образом связана с использованием искусственного интеллекта [4].

Современный мир находится на новом этапе научно-технической революции, когда на смену постиндустриальной экономике приходит новая цифровая экономика, внедрение систем искусственного интеллекта во все сферы жизнедеятельности человека.

Цифровая революция в экономике связана, прежде всего, с формированием нового мышления человека, применения современных информационных и коммуникационных технологий [2].

Научно-техническая революция, связанная с цифровизацией, внедрение современных программ и новых информационных и коммуникационных технологий, привели к изменению технологий производства, появлению новых цифровых продуктов, что обусловило интенсификацию производства и повышение конкурентоспособности, изменению скорости передачи информации по цифровым каналам связи [3].

Использование искусственного интеллекта во всех сферах жизни человека являются предвестниками зарождения нового этапа развития общества, когда с помощью цифровизации появляются широкие возможности для получения и обмена

© Е.Г. Хмельченко, 2019

информацией, использования ее в самых разных сферах деятельности, появления новых товаров и услуг, что положительно влияет на качество и уровень жизни.

Задача цифровой или электронной экономики сегодня – активное внедрение информационно-коммуникационных технологий в жизнь общества [3].

Сегодня цифровая экономика связана в первую очередь с обменом информацией с помощью Интернета, мобильных устройств и технологий, это виртуальная среда, дополняющая нашу реальность технологическими цифровыми инновациями.

В условиях цифровизации экономики возросла роль социальных медиа - любых форм интернет-коммуникаций (интернет-сайтов, блогов, социальных сетей), где пользователи могут создавать свои группы, онлайн-сообщества, обмениваться информацией, обсуждать проблемы, делиться своими впечатлениями, идеями, видео.

Такие социальные медиа заметно отличаются от традиционных каналов передачи информации с точки зрения частоты, доверия и широты охвата целевой аудитории и могут стать одной из самых крупных и популярных площадок для распространения информации.

Маркетинг – одно из наиболее сложных понятий современной экономической науки. Маркетинг сегодня является примером того как в данной сфере деятельности с большим успехом применяют современные цифровые технологии в рекламной деятельности, PR-компаниях, проведении различных мероприятий, в продвижении товаров, услуг и компаний.

В последнее время наиболее популярным направлением в маркетинге является цифровой маркетинг или digital (с.англ. «цифровой») маркетинг.

Digital-технологии или цифровые технологии в маркетинге – это комплекс мероприятий, связанный с применением маркетинговых инструментов с помощью телекоммуникационных устройств, цифровых систем с компьютерным управлением, которыми можно управлять с помощью программного обеспечения.

Цифровые технологии в данном виде деятельности это, прежде всего, инструменты продвижения и коммуникации, которые используют различные электронные каналы.

В общем представлении digital-маркетинг является наиболее удобным и эффективным способом продвижения товаров, услуг или компании в целом.

Раньше, для успешного продвижения компании, было достаточно заказать разработку сайта и создать несколько страниц с помощью онлайн-сервиров и заняться поисковой оптимизацией сайта.

Однако современный мир меняется очень быстро, поэтому необходимо применять новые решения для продвижения своего бизнеса [1]. Для этого необходимо тщательно планировать систему продвижения, используя современные цифровые технологии [5].

Инструменты и технологии, которыми пользовались всего лишь несколько лет назад сегодня становятся неэффективными, интернет-страницы быстро устаревают, поэтому одно неверное решение может привести к потере репутации и клиентов. Наряду со старыми инструментами и каналами связи в настоящее время появляются новые с более широкими возможностями для продвижения.

Сегодня наиболее популярными инструментами в digital-маркетинге являются: поисковый маркетинг; интернет-реклама; контекстная реклама; баннерная реклама; социальные сети; видео-реклама.

Наиболее популярными инструментами продвижения в digital-маркетинге являются:

1. *Поисковая оптимизация (SEO).* Под понятием поисковой оптимизации подразумевается процесс увеличения количества посетителей на веб-сайтах за счет поднятия источника на первые позиции в выдачах поисковой системы.

2. *Контекстная реклама.* Контекстная реклама — это продвижение продута через текстовые объявления, которые транслируются пользователям по их запросам, если данные запросы рекламодатель установил в настройке канала передачи информации. В России наиболее популярными являются Google Adwords, Яндекс.Директ.

3. *Google Adwords.* Google Adwords — это инструмент контекстной рекламы, также известный, как PPC (pay-per-click,) т.е. идет оплата за клик каждый раз, когда кто-то нажимает на рекламу, которая показана в поисковой выдачи или контекстно-медийной сети Google.

4. *Яндекс. Директ. Я*ндекс.Директ — это инструмент для создания рекламных компаний, которые находятся на страницах «Яндекса» и партнеров Рекламной сети Яндекса (РСЯ). В Яндекс.Директ также, как и в Google Adwords, можно настраивать рекламу как для поисковой выдачи, так и для рекламной сети Яндекса.

5. *Контент-маркетинг.* Другими важными инструментами продвижения рекламы являются инструменты контент-маркетинга. Под контент-маркетингом понимается всё то, что пользователи сети в той или иной форме видят в интернете: например, фото и видео различного содержания, посты в блогах и т.д.

6. *Блоггинг.* Блоггинг является отличным инструментом для продвижения информационных каналов компании в социальных сетях. Такой вид рекламы может быть полезным, так как позволяет установить обратную связь и общаться с текущими и потенциальными клиентами.

7. *Реклама на YouTube.* Реклама на YouTube является одной из самых эффективных и самых дорогих инструментов продвижения продукта. Пользователей YouTube более 1 млрд. человек. Ежедневные просмотры превышают более миллиарда часов видео. Это огромное количество людей, которые потенциально могут являться потребителями любой продукции.

8. *Реклама во Вконтакте и Facebook (SMM-реклама).* Реклама в социальных сетях Вконтакте и Facebook, достаточно эффективная и недорогая форма цифровой рекламы.

9. *Алгоритмическая закупка рекламы (programmatic advertising).* Это процесс покупки цифрового рекламного пространства через определенную технологию, автоматизирующую процесс самих покупок. Покупку рекламы осуществляют через платформу управления данными (DMP, data management platform).Эта платформа используется для сбора и анализа данных, с сегментацией на аудитории. Алгоритмическая закупка рекламы позволяет более эффективно подходить к расходованию рекламных бюджетов.

10. *Ретаргетинг (ремаркетинг).* Под ретаргетингом понимается определенный рекламный механизм, с помощью которого онлайн-реклама направляется конкретному пользователю, ранее посмотревшему продукт, посетившему веб-сайт (веб-страницу) рекламодателя.

Если кто-то попадает на лендинг, кликнув по PPC-рекламе, а потом покидает его, так и не совершив конверсию, вполне возможно, что назад он уже никогда не вернется. Но с помощью ретаргетинга можно продолжать показывать этому человеку рекламу того продукта, который он смотрел на сайте.

Маркетинг в социальных медиа сегодня является самым эффективным и экономичным способом рекламы любого продукта или услуги. Это решение бизнес-задач, продвижение товаров, услуг, компаний через различные социальные платформы, напрямую связанные с коммуникациями с потенциальными партнерами, потребителями через социальные сети [5].

Можно выделить следующие социальные медиа платформы, которые могут использоваться для распространения коммерческой информации, связанной с продвижением, рекламой, Public Relations (связями с общественностью): «Facebook», «Вконтакте», «LinkedIn», «Instagram», «Snapchat», «Pinterest», «Twitter», «Tumblr», «YouTube», «Facebook Live», «Periscope», «Vimeo».

С каждым днем возрастает число пользователей социальных медиа платформ. Одним из самых популярных социальных медиа сегодня является «Facebook»; «YouTube» - лидер на рынке видеоконтента, где пользователи могут обмениваться видео и получать более полную и достоверную информацию.

Преимуществами маркетинга в социальных медиа являются:

– повышение эффективности и конкурентоспособности;

– снижение экономических затрат на рекламу и продвижение;

– наличие обратной связи с потребителями и потенциальными клиентами;

– высокая скорость обмена информацией;

– высокая степень доверия информации, т.к. пользователи не относятся к продвижению в социальных сетях, как к рекламе;

– более широкий охват целевой аудитории;

– увеличение продаж;

– более широкий доступ к внутренним и внешним рынкам сбыта.

Таким образом, в условиях цифровизации экономики происходит трансформация инструментов маркетинга, появляются новые инструменты, позволяющие более эффективно решать вопросы, связанные с продвижением компании, всех продуктов и услуг в цифровой среде, создать обратную связь с потребителями, использующих современные цифровые средства связи в социальных медиа.

Социальные средства коммуникации открывают ряд новых возможностей и вызовов, связанных с определением собственной уникальной ниши в системе маркетингового продвижения и принципиально новых и весьма эффективных средств, которые облегчают создание и обмен информацией через виртуальные сообщества и сети.

Список использованных источников

1. Духовная Л.Л., Журавлева Н.В., Зуденкова С.А., Фирсукова В.В. Методы повышения конкурентоспособности предприятий бытового обслуживания населения на примере услуг химической чистки / под редакцией доктора экономических наук, профессора Фирсуковой В.В. – Москва, – 2008.

2. Зотов В. Б. Современные информационные технологии как средство повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления // Муниципальная академия. – 2017. – №4. – С.8-20.

3. 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.

4. Хмельченко Е.Г., Ибятов Ф. М., Хандожко В. В. Управление знаниями в эпоху цифровой экономики: маркетинговые инструменты в развитии территорий // В сборнике: Шаг в будущее: искусственный интеллект и цифровая экономика. Революция в управлении: новая цифровая экономика или новый мир машин. Материалы II Международного научного форума. Под общей редакцией П.В. Терелянского. – 2018. – С. 310-316.

5. Хмельченко Е.Г., Убушаева Б. Г. Маркетинг территорий в эпоху развития цифрового пространства: особенности, проблемы и перспективы // Муниципальная академия. – 2018. – №4. – С.17-23.

Д.С. Цебрук
магистрант 1 курса
С.П. Косарин
к.э.н., доцент
Государственный университет управления, Москва

АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ИСТОЧНИКИ ЭНЕРГИИ ДЛЯ «УМНОГО ГОРОДА»

D.S. Cebruk
Master Student
S.P. Kosarin
Ph.D. in Economics, Associate Professor
State University of Management, Moscow

ALTERNATIVE SOURCES OF ENERGY FOR A «SMART CITY»

Аннотация. Концепция умного города подразумевает, в том числе, экологичность и энергетическую эффективность, что означает максимальное использование энергии из возобновляемых источников, к которым традиционно относят солнце, воду и ветер. В статье рассматриваются возможные альтернативные источники энергии для умного города, в том числе использование в качестве источника энергии биотоплива. Также рассматриваются пути развития альтернативной энергетики в России и возможные сферы ее применения.
Ключевые слова: умный город, «чистая» энергия, возобновляемые источники энергии, биотопливо, солнечная электростанция, ветропарк.

Abstract. The concept of a smart city includes, among others, environmental friendliness and energy efficiency, which means maximum use of energy from renewable sources, which traditionally include the sun, water and wind. The article discusses possible alternative energy sources for a smart city, including the use of biofuels as an energy source. It also discusses the development of alternative energy in Russia and possible areas of its application.
Keywords: smart city, «clean» energy, renewable energy, biofuel, solar power station, wind park.

За всю историю массовое скопление людей в одном месте, называемое городами, имело различные функциональные особенности – вместе с развитием общества менялись и места их проживания от защищенных крепкими стенами крепостей до центров промышленности и торговли. Таким образом, вполне естественным выглядит преобразование современных городов в высокоэффективные экологичные агломерации с решенными проблемами, такими как безработица, рост социальных конфликтов, нарушение или отсутствие инфраструктуры и так далее, которые были присущи их предшественникам. Основным двигателем такого преобразования послужило широкое внедрение быстроразвивающихся компьютерных технологий, которые позволяют хранить и обрабатывать огромные объемы информации, создавать численные модели и рассчитывать их поведение, повышать эффективность многих аспектов жизни человека [1; 2].

К сожалению, быстрое эволюционное развитие умных городов без прямого и созидающего вмешательства человека не представляется возможным, поэтому

© Д.С. Цебрук, С.П. Косарин, 2019

необходимо определенное целеполагание, планирование и постепенное внедрение технологического комплекса с поддержкой государства и бизнеса.

К вопросам целеполагания относится объяснение конечным потребителям конечных целей преобразований, определение их будущих выгод, то есть зачем тратить крупные суммы сейчас, как они помогут экономить потом и в развитие каких отраслей можно будет вкладывать сэкономленные деньги.

Одним из аспектов развития умных городов является их ориентация на экологическую эффективность, которая выражается в повышенном внимании к различным «зеленым» технологиям и инновациям [3]. В качестве основного фактора обеспечения экологической эффективности традиционно рассматривается обеспечение умного города «чистой» энергией, т.е. энергией, полученной из возобновляемых источников, при производстве которой наносится наименьший урон экологической среде. Основными возобновляемыми источниками энергии являются ветер, вода и солнце. Конечно, не стоит считать, что крупные по своей полезной площади солнечные электростанции или ветропарки не оказывают негативного влияния на окружающую среду, тем более не стоит забывать, что для производства одного и того же количества энергии традиционные электростанции обладают наибольшей эффективностью.

По прогнозам Международного Энергетического Агентства доля возобновляемых источников энергии в России может достичь 4,5% к 2035 году [5]. Среди негативных факторов развития отрасли выделяются: *законодательные* – слабая проработанность и отсутствие четких регуляций, которые бы обеспечивали механизм производства и продажи энергии, *экономические* – более высокая стоимость получения и меньшая мощность в сравнении с традиционными источниками, отсутствие конкретных финансовых механизмов государственной поддержки, недостаточное финансирование из бюджета, *информационно-психологические* – в связи с наличием изрядного запаса традиционного горючего нередко возникает недопонимание на местах и попытки перевести данную задачу из разряда тактических в разряд долгосрочных.

Обращаясь к международному опыту, основными институтами стимулирования производства чистой энергии являются: фиксированные тарифы, квоты и сертификаты на ее производство, льготное налогообложение, льготные таможенные пошлины на ввоз компонентов и оборудования.

На примере такой северной страны, как Россия, видно, что еще очень нескоро может возникнуть ситуация, когда хотя бы десятая часть всей электроэнергии страны будет вырабатываться на альтернативных источниках возобновляемой энергии. Главным образом потому, что экономические и экологические выгоды подобных реформ будут видны только через определенное время. Комплексная политика по переводу энергетических источников в «зеленое» русло и повышению эффективности использования энергии должна проводиться в рамках государственных и муниципальных программ с широким финансированием из федерального бюджета.

У современной России есть несколько альтернатив развития идей использования возобновляемых источников электроэнергии. План «максимум» должен предусматривать широкомасштабный переход на экологичные виды топлива и отказ от традиционного производства энергии за счет сгорания горючих топливных ископаемых в большинстве территориальных единиц страны, как того ожидают наиболее «зеленые» слои общества. И можно выделить наиболее подходящий под текущие реалии план, по которому альтернативные источники будут создаваться только в местах, где их использование в данный момент будет являться наиболее экономичным. Таким примером может служить использование солнечных станций там, где инсоляция поверхности настолько высока, что выгоднее накапливать и расходовать энергию Солнца, чем добывать и жечь уголь или мазут. Передовыми

субъектами федерации по развитию городов, обеспечиваемых чистой энергией, могут стать прибрежные районы, район Уральских гор, Алтайского и Дальневосточного края, т.е. места либо с высокой инсоляцией, либо с высокой среднегодовой скоростью ветров.

Одним из возможных видов возобновляемых источников энергии является производство и последующая переработка биотоплива [4]. Конечно, сложно назвать сжигание газа «зеленой» технологией, которая остановит процесс глобального потепления, но его можно считать первым шагом к гуманному отношению к нашему общему дому. Россия обладает очень большими запасами древесных ресурсов, кроме того, благодаря развитию химических удобрений и средств производства на ее территориях возможно выращивать большое количество сырья первого поколения. Кроме того, биогаз можно также получать при переработке бытовых отходов.

Более широкое развитие биоэнергетики повлечет за собой повышение объемов производства сельхозпродукции, занятие оставленных и не закрепленных земель, расчистку мусорных полигонов, возможность перевода муниципального автопарка на более экологичное топливо, что приведет к уменьшению объема выбросов парниковых газов в атмосферу.

Список использованных источников

1. Ильин С.Т., Милькина И.В. Умный квартал как модель цифрового города // В сборнике: Шаг в будущее: Искусственный интеллект и цифровая экономика. Революция в управлении: новая цифровая экономика или новый мир машин. Материалы II Международного научного форума. 2018. С. 336-340.

2. 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.

3. Милькина И.В., Озернова М.О. Экологические инновации в области использования водоочистных технологий // В сборнике: Управление социальными инновациями: опыт, проблемы и перспективы сборник статей VII Всероссийской научно-практической конференции. Российский университет дружбы народов. 2018. С. 195-201.

4. Сираждинов Р.Ж. Проблемы обращения с твердыми коммунальными отходами решены? // Муниципальная академия. 2018. № 2. С. 131-135.

5. Renewables Global Status Report / Renewable Energy Policy Network for the 21st Senture – Paris: REN21, 2015.

3. ПРАВОВЫЕ И ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЮРИДИЧЕСКАЯ УРБАНОЛОГИЯ

С.Л. Александрова
магистрант
Научный руководитель: Хмельченко Е.Г. к.б.н., доцент,
доцент кафедры государственного и муниципального управления
Государственный университет управления, Москва

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

S.L. Alexandrova
Master Student
State University of Management, Moscow

PROBLEMS AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN RUSSIA

Аннотация. Местное самоуправление является одним из важнейших факторов социально-экономического развития и демократизации России, обеспечивающих эффективное распределение функций, полномочий и ресурсов по уровням управления. Поэтому рассмотренные проблемы и перспективы развития местного самоуправления имеют важное значение для формирования рациональной системы отношений между населением и властью.
Ключевые слова: перспективы развития местного самоуправления.

Abstract. Local self-government is one of the most important factors of socio-economic development and democratization of Russia, ensuring the effective distribution of functions, powers and resources by levels of government. Therefore, the considered problems and prospects for the development of local self-government are important for the formation of a rational system of relations between the population and the government.
Keywords: prospects for the development of local government.

Мировой и отечественный опыт является доказательством того, что эффективно управлять государством невозможно только с помощью центральных органов власти. Демократическое развитие России в настоящее время зависит от становления и развития института местного самоуправления, которое может решить большой объем задач по обеспечению жизнедеятельности населения муниципальных образований и выполняющего широкий спектр государственных полномочий [8].

Местное самоуправление (далее МСУ) является конституционной основой государственного строя в Российской Федерации [1] и определяется Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ [2].

В связи с этим вопросы, которые связанны с выявлением проблем и перспектив развития МСУ в современной России являются особенно актуальными.

Целью реализации политики государства в сфере развития МСУ является создание системы взаимодействия населения и государственной власти, обеспечивающая повышение качества жизни населения, привлечение населения к

© С.Л. Александрова, 2019

общественному контролю за деятельностью органов государственной власти, а также устойчивое самостоятельное развитие муниципальных образований [9].

Основной задачей эффективного МСУ является обеспечение рационального использования ресурсов муниципального образования для удовлетворения общественных потребностей его населения. Решение этой задачи обеспечивает реализацию полномочий МСУ, снижение социальной напряженности и повышение доверия к местным властям [3].

Эффективная организация МСУ требует решения и других задач, таких как четкое определение объекта управления, а также целей и задач местного самоуправления, выявление проблем, которые могут препятствовать осуществлению целей и задач муниципального управления в муниципальном образовании, определение критериев качества работы органов МСУ в муниципальном образовании [5].

Решение этих задач обеспечивает формирование оптимальной структуры органов МСУ, призванной повышать эффективность такого управления.

Несмотря на то, что за последние годы произошло много позитивных перемен в деятельности органов местного самоуправления, все же можно выделить и ряд существующих проблем, рис.1.

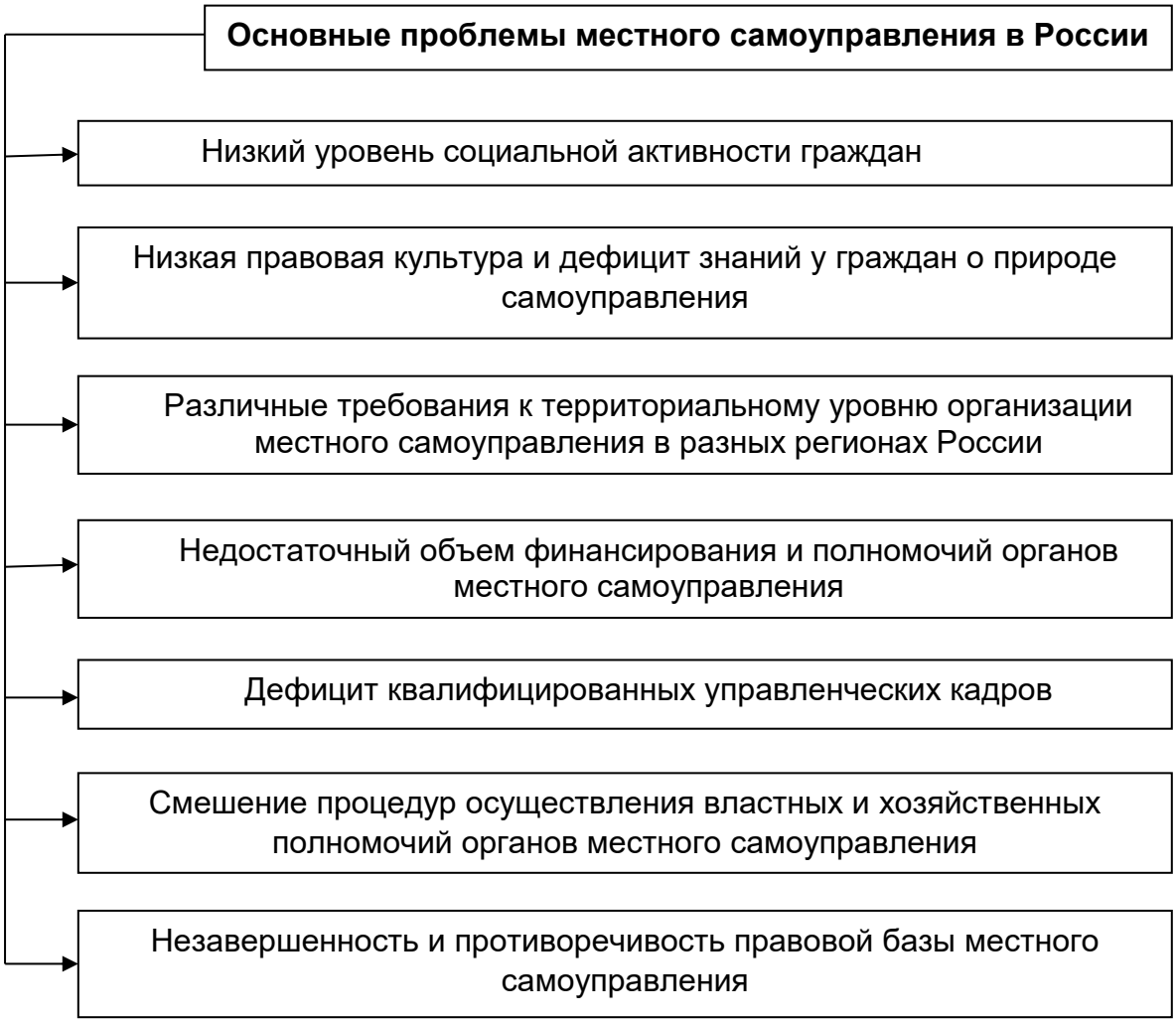

Рисунок 1 – Основные проблемы развития местного самоуправления в России

Первая проблема кроется в самом гражданском обществе, что связано с низким уровнем социальной активности россиян. Связано это с тем, что России долго жила при тоталитарном режиме и общество еще не выработало устойчивых

демократических и самоуправленческих традиций. При этом наблюдается низкая правовая культура населения и дефицит знаний у населения о природе самоуправления.

Важной проблемой являются требования, предъявляемые к территориальному уровню организации местного самоуправления, которые в разных регионах Российской Федерации различаются. В верхних уровнях управления при централизации властных функций важно приблизить органы МСУ к населению в целях отражения его интересов и преференций.

Учитывая особенную роль органов МСУ как противовеса тенденции к бюрократизации и монополизации власти предполагает, что они должны обладать существенными ресурсами и иметь значительный политический вес [10].

Также к важным проблемам, которые затрудняет развитие МСУ в России можно отнести: недостаточный объем финансирования и полномочий органов местного самоуправления; дефицит квалифицированных управленческих кадров, поскольку подготовка таких кадров требует длительного времени.

Перспективное развитие МСУ связано с необходимостью совершенствования по следующим направлениям.

1. Необходимо создание модели территориальной организации и правовой базы по МСУ с четким разграничением предметов ведения и полномочий между разными уровнями муниципальных образований [6].

2. Законодательное регулирование принципов организации деятельности органов МСУ, а также контроль за соблюдением федеральных законов надлежит реализовывать на федеральном уровне.

3. Необходимо проведение мероприятий по оптимизации финансового обеспечения. Расширение полномочий МСУ должно сопровождаться укреплением финансовой стабильности и повышения доходной части местных бюджетов.

4. Следует развивать межмуниципальное сотрудничество. Деятельность органов МСУ должна способствовать укреплению взаимодействия в различных отраслях: сфере экономики, здравоохранения, культуры.

6. Финансовая самостоятельность МСУ является важным направлением муниципальной политики государства. Стратегическим ориентиром здесь должны стать замещение в бюджетах муниципальных образований с относительно высоким уровнем социально-экономического развития финансовой помощи федерального и регионального бюджетов поступлениями от собственных доходных источников [7].

7. Дальнейшее развитие должно осуществляться на согласовании отношений в системе «население - государство - бизнес». Перспективным направлением служит повышение уровня доходности местных бюджетов, а также совмещение интересов всех уровней управления [4].

8. Приведение состояния объектов социальной и коммунальной инфраструктуры в соответствие со всеми установленными нормативами.

9. Целесообразным видится бюджетное выравнивание на уровне районов, а не в региональный центр, и перечисление в регион отрицательных трансфертов для упрощения механизма выравнивания.

10. Необходимы значительные инвестиции для развития транспортной и инженерной инфраструктуры муниципалитетов, связанной с размещением предприятий для поддержки развития малого и среднего предпринимательства. Для обеспечения мотивации для частных инвестиций в инфраструктуру поселений можно освободить инвесторов от налога на прибыль, распространить на них возможность возврата в пределах сумм уплаченных налогов.

В целях совершенствования системы МСУ необходимо также в дальнейшем применять положительный опыт зарубежных стран, концепция которых близка российской.

Подводя итоги, можно сделать вывод, что МСУ в России обеспечивает граждан возможностью самостоятельно осуществлять властное управление. При этом решение назревших проблем требует создание новых условий деятельности органов муниципальных образований, направленных на повышение эффективности и социально-экономическое развитие муниципалитетов.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации. – М.: Эксмо, – 2018. – 35 с.

2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Информационно-правовая база «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571 (дата обращения: 07.03.2019).

3. Аминов И.Р. Органы государственной власти и местное самоуправление: проблемы и перспективы взаимодействия // Вестник Уфимского юридического института МВД России. – 2016. – № 1 (71). – С. 25-29.

4. Зотов В.Б. Перспективы развития местного самоуправления в современных российских условиях URL: https://zotov-vb.livejournal.com/343437.html (дата обращения: 07.03.2019).

5. Лукьянова М.Н., Милькина И.В. Организация взаимодействия государственных и муниципальных органов власти в процессе развития инновационной деятельности на примере наукоградов // Муниципальная академия. – 2018. – № 2. – С. 115-119.

6. Мусинова Н.Н. Децентрализация управления крупным городом: теория и практика // Вестник Университета (Государственный университет управления). – 2014. – № 16. – С. 131-134.

7. Петрина О.А. Территория опережающего социально-экономического развития как инструмент поддержки монопрофильных муниципальных образований // В сборнике: ГОСУДАРСТВО, ВЛАСТЬ, УПРАВЛЕНИЕ И ПРАВО: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ. Материалы 8-й Всероссийской научно-практической конференции. – 2017. – С. 138-141.

8. Хакимов В.В. Особенности системы управления муниципальной собственностью // Вестник ЧелГУ. – 2016. – №2 (384). – С. 214—221.

9. Хмельченко Е.Г. Система управления качеством в органах государственной власти и местного самоуправления // Вестник университета (Государственный университет управления). – 2013. – №8. – С. 110-115.

11. Хмельченко Е.Г. Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в городах федерального значения: Москве и Санкт-Петербурге // Вестник ГУУ. – 2017. – №3. – С. 204-209.

К.В. Васильева
к.ю.н., доцент
Государственный университет управления, Москва

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПАТРОНАТА НАД НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИМИ ДЕТЬМИ, ИМЕЮЩИМИ КРОВНЫХ РОДИТЕЛЕЙ: ОПЫТ И РЕАЛИИ

K.V. Vassilieva
Ph.D. in Law, Associate Professor
State University of Management, Moscow

ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF CARTRIDGES OVER MINORAL CHILDREN WITH BLOOD PARENTS: EXPERIENCE AND REALITY

Аннотация. Темой работы является критический анализ понятия патроната как правового института, используемого в работе с детьми, оставшимися без попечения родителей. Автором отмечается, что в современной российской практике патронат понимается как вид опеки (попечительства) над ребенком, изначально находящимся в учреждении интернатного типа для детей, оставшихся без попечения родителей. Предлагаются пути совершенствования федерального и регионального законодательства о патронате с целью становления института патроната как формы помощи кровной семье в воспитании ребенка, а также направления профессионализации деятельности патронатных воспитателей.
Ключевые слова: воспитание, дети, патронат, социальная помощь.

Abstract. The theme of the work is a critical analysis of the concept of patronage as a legal institution used in working with children without parental care. The author notes that in modern Russian practice patronage is understood as a type of guardianship (guardianship) over a child, initially located in a residential institution for children left without parental care. The ways of improving the federal and regional legislation on patronage with the aim of establishing the institution of patronage as a form of helping a blood family in raising a child, as well as the direction of professionalizing the activities of foster parents, are proposed.
Keywords: Education, children, patronage, social assistance.

Международными правовыми актами в области защиты прав ребенка, прежде всего Конвенцией ООН о правах ребенка, а также семейным законодательством России установлен приоритет семейного воспитания детей [1; 2]. Влияние семьи крайне значимо для ребенка: установленные нормы и ценности родителей становятся базой для устройства представления детей о жизни в обществе, своеобразной опорой, которая дает направление для дальнейшего движения.

В условиях нестабильной экономической и политической жизни государства увеличивается число детей, которые находятся в трудной жизненной ситуации. В их числе оказываются не только дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, в том числе дети, чьи родители ведут себя асоциально (так называемые «социальные сироты»). В государственной поддержке не менее нуждаются отдельные категории детей, воспитывающихся в кровной семье родителями, не ведущими себя виновно в отношении детей: дети-инвалиды, дети-беженцы и вынужденные переселенцы, дети, проживающие в неблагоприятных материальных

© К.В. Васильева, 2019

или жилищных условиях по причинам, не связанным с асоциальным поведением родителей.

Социальная поддержка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также вопросы осуществления государством в лице органов опеки и попечительства своей работы по сокращению числа таких детей, носит комплексный характер и осуществляется путем установления разнообразных государственных мер по охране интересов детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, включая вопросы укрепления семьи, ее социальной поддержке, обеспечению семейных прав граждан и прав граждан в сфере усыновления (удочерения), опеки и попечительства над детьми, а также поощрения приемных семей. И хотя средства и способы такой защиты в последние годы постоянно расширялись, необходимо их дальнейшее совершенствование.

Наибольшее количество вопросов в последние годы вызывает организация патронатного воспитания.

В настоящее время патронатной семьей признается опека или попечительство над ребенком или детьми, которые осуществляются по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании) в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. В свою очередь, под опекой (попечительством) над несовершеннолетними понимается форма устройства несовершеннолетних граждан, при которой назначенные органом опеки и попечительства граждане (опекуны) являются законными представителями подопечных и совершают от их имени и в их интересах все юридически значимые действия [3]. Порядок создания патронатной семьи, требования, предъявляемые к патронатным родителям (воспитателям), финансовая поддержка данной формы семейного устройства, осуществление контроля за условиями жизни и воспитания ребенка в патронатной семье определяется законодательством субъекта Российской Федерации. Не во всех субъектах федерации есть законы о патронате. Как отмечают С.В. Резвушкин и О.С. Малышева, по данным Национального фонда защиты детей от жестокого обращения, на сегодняшний день законы о патронате приняты и действуют в 49 субъектах РФ [9]. В качестве примеров таких законов можно привести Закон города Москвы от 14 апреля 2010 г. №12 «Об организации опеки, попечительства и патронажа в городе Москве», Закон Московской области от 05 июля 2003 г. №77/2003-ОЗ «О патронате», Закон Калужской области от 15 июля 2005 г. «О патронатном воспитании» и т.д.

Тем не менее, общие нормы о патронате содержатся и в федеральном законодательстве. Патронат, как следует из актуальной редакции Федерального закона от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (далее Закон об опеке), является видом возмездной опеки. Так, в соответствии с п. 1 ст. 14 Закона об опеке, «установление опеки или попечительства допускается по договору об осуществлении опеки или попечительства (в том числе по договору о приемной семье либо в случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, по договору о патронатной семье (патронате, патронатном воспитании)».

Политической партией «Справедливая Россия» в 2013 году был внесен в Государственную Думу законопроект Федерального закона «О патронате в Российской Федерации», переводящий организацию патронатного воспитания нуждающихся детей из компетенции субъектов РФ полностью в федеральную компетенцию. Однако этот проект не выдержал критики экспертов. Основную критику вызвало понятие социального патроната, который предполагался быть направленным фактически на контроль за семьями, в которых, по словам отечественного юриста Ольги Митиревой, будущее ребенка встает под угрозу [7]. Согласно законопроекту, социальный патронат устанавливается над ребенком, проживающим в семье и признанным в установленном порядке нуждающимся в государственной поддержке, в форме регулярного, не менее трех раз в неделю,

посещения патронатным воспитателем воспитанника по месту жительства с целью оказания социальной помощи. По мнению экспертов, это представляло широкое поле для злоупотреблений правом со стороны патронатных воспитателей и социальных служб в лице органов опеки и попечительства. С другой стороны, социальный патронат представляет собой скорее вид социальной помощи, нежели форму семейного устройства. Таким образом, законопроект принят не был, а работа над совершенствованием правовых норм о патронате в России продолжилась.

Основной вопрос, возникающий по поводу патроната сегодня – правильно ли считать его формой семейного устройства? Каков статус патронатного воспитателя в соотношении с биологическими родителями, если таковые живы? Российский и зарубежный подход здесь кардинально отличается.

В качестве наиболее эффективных примеров реализации норм права о патронате чаще всего приводится опыт США. Следует особенно отметить, что семейное право не является в США в полной мере единым: в каждом штате существуют еще и собственные нормативные правовые акты по вопросам родительско-детских отношений. Однако ряд черт законодательства о «фостерном воспитании», как называется в праве США аналог патроната, позволяет сделать выводы общего характера об американской патронатной системе воспитания детей.

В США действует Закон о содействии в усыновлении и социальном обеспечении детей (1980), Закон об усыновлении и безопасности семей (1997), а также государственная программа сокращения на 50% числа детей, воспитывающихся не кровными родственниками. Указанная программа действует до 2020 года. Поэтому в США отлучение кровных родителей от воспитания ребенка, включая процедуру лишения родителей родительских прав, производится в крайнем случае, когда были предприняты все усилия по предотвращению распада семьи [6]. Передача ребенка замещающим родителям производится исключительно в судебном порядке (в отличие от аналогичной европейской и российской систем, когда в судебном порядке производится только усыновление). Однако опекой, то есть передачей ребенка в замещающую семью в судебном порядке, называется передача ребенка людям, не состоящим с ним в родстве.

Как отмечает О.В. Бессчетнова, основываясь на данных Национального бюро переписи населения США, 31% детей, родители которых оказываются не в состоянии исполнять свои обязанности, передаются на воспитание в семьи ближайших родственников. Закон допускает в таком случае избежать судебной процедуры передачи ребенка, пользуясь договором о частном патронате. Однако социологи и психологи США подчеркивают очевидные минусы подобной системы воспитания детей: снижение ответственности биологических родителей за воспитание детей, намеренное перекладывание такими родителями обязанностей заботиться о детях на родственников, снижение мотивации биологических родителей решить свои супружеские проблемы.

Еще одна возможность оказания помощи детям, имеющим ограниченные возможности здоровья или попавшим в трудную жизненную ситуацию, также предусмотрена в праве США. Это правовой институт программ помощи, когда на территории конкретного штата действует программа оказания ребенку профессиональной медицинской, образовательной, психологической помощи, помощи в трудоустройстве и иной подобной помощи [4].

Органом, осуществляющим контроль за надлежащим осуществлением патроната или оказанием ребенку профессиональной помощи, в США выступают муниципальные социальные службы.

В отличие от США, в странах Западной Европы, прежде всего в Швеции, патронатное (фостерное) воспитание ребенка, у которого живы и дееспособны кровные родители, рассматривается исключительно как временная мера. Ребенок

передается под патронат на определенный срок под условием, что за это время кровная семья разрешит проблемы, явившиеся причиной передачи ребенка на воспитание третьим лицам. Во время нахождения ребенка в фостерной семье биологические родители не теряют возможности навещать ребенка, общаться с ним и принимать участие в воспитании [6].

Опыт патроната имелся и в России как дореволюционного, так и советского периода. В 1764 году в Москве, а затем в 1770 году в Санкт-Петербурге, в соответствии с Манифестами Екатерины II были открыты первые «воспитательные дома» для сирот и брошенных детей. Спустя четыре года с момента создания интернатных учреждений, выслушав доклад Московского опекунского совета о смертности сирот в воспитательных домах, Екатерина II решила раздать воспитанников по семьям, признавая тем самым, что даже приемная семья как институт воспитания надежнее и эффективнее государственного воспитательного учреждения. Неимущие сироты отдавались за умеренную плату надежным добродетельным и добронравным людям для содержания и воспитания в деревенском хозяйстве. Для наблюдения за жизнью питомцев в семьях осуществляли, так называемые, объезжие надзиратели, а также специальные врачи, постоянно живущие в деревне. По сути, это был первый в России опыт системы патронатного воспитания.

Г.И. Гайсина обращает внимание на то, что в начале XX века имелся опыт призрения сирот участковых городских попечительств Москвы, создавших особые приюты – искусственные семьи (1910). Такая семья состояла из матери и троих детей в возрасте до 10 лет. Городское управление выделяло субсидии на каждого ребенка данной семьи. Форма искусственной семьи призрения дала хорошие результаты: дети учились в ближайшей городской школе, были ухожены и здоровы, помогали по хозяйству и овладевали необходимыми навыками [5]

В 20-е годы XX века было весьма распространено помещение трудных детей и несовершеннолетних, совершивших мелкие правонарушения, в семью для перевоспитания. Такая форма работы с детьми называлась семейным (частным) патронатом и закреплялась договором между принимающей семьей и отделом народного образования, хотя решение о передаче ребенка под патронат принимали комиссии по делам несовершеннолетних. Семья, заключившая договор, была обязана вести себя по отношению к патронируемому ребенку так же, как если бы это была кровная семья.

Аналогично институт патроната действовал в период Великой Отечественной войны в отношении детей-сирот, чьи родители погибли. Однако в 50-е годы XX века практически единственной формой устройства детей, оставшихся без попечения родителей, остались детские дома [10].

Исходя из зарубежной практики и предыдущего российского опыта, а также целей патроната, каким он задумывался в историческом аспекте, это не представляется верным. В настоящее время патронатный воспитатель фактически является опекуном детей, что стирает границу между патронатом и приемной семьей. Кроме того, под патронат поступают дети, изначально лишенные родительского попечения и несколько лет находящиеся в учреждениях интернатного типа. Зачастую это дети-подростки и дети-инвалиды, фактически лишенные права быть усыновленными. Патронат в отношении детей, воспитывающихся в кровных семьях, в России не используется.

В каком направлении следует продолжить работу по совершенствованию законодательства о патронате? По нашему мнению, следует вернуться к идее принятия Федерального закона «О патронате в Российской Федерации», однако установить цели патроната и соответственно его осуществление несколько иначе, взяв за основу модель, действующую в Швеции. Предлагается считать патронат

формой временного семейного устройства детей в помощь кровным родителям, на определенное время и в строго определенных законом случаях, в число которых входят:

– инвалидность ребенка, вызывающая ограничение жизнедеятельности и необходимость профессиональной помощи, в том числе по пользованию техническими средствами реабилитации;

– девиантное поведение ребенка, требующее педагогико-психологической коррекции;

– тяжелое материальное положение семьи, не позволяющее материально содержать ребенка (в том числе попадание родителей в число безработных);

– тяжелое психологическое состояние родителей (родителя), препятствующее надлежащему осуществлению им своих прав и обязанностей (например, депрессия в результате тяжелого развода, смерти супруга или иных подобных трудных жизненных ситуаций);

– несовершеннолетний статус родителей (родителя) при отсутствии близких родственников, способных оказать помощь в воспитании ребенка; и т.п.

Инициатива установления патроната над ребенком должна при этом исходить от родителей, в основе патроната лежать договор между органами опеки и попечительства и принимающей ребенка патронатной семьей. Патронатный воспитатель не должен принимать на себя полномочия родителя или опекуна, он является профессиональным воспитателем для ребенка, который не прекращает общения и иных связей со своими биологическими родителями.

К патронатному воспитателю целесообразно установить квалификационные требования, в числе которых были бы:

– профессиональное образование (педагога, психолога, олигофренопедагога, специалиста по реабилитационной работе);

– опыт работы в соответствующих образовательных или медицинских организациях;

– отсутствие судимости за преступления, предусмотренные Постановлением Правительства РФ, устанавливающим требования к усыновителям и опекунам.

Представляется целесообразной разработка специального профессионального стандарта патронатного воспитателя. За основу такого стандарта можно взять уже принятые профессиональные стандарты в области психологии и педагогики несовершеннолетних. Так, в настоящее время приняты и действуют профессиональные стандарты:

в сфере педагогики:

01.001 Педагог (педагогическая деятельность в сфере дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования) (воспитатель, учитель) (утвержден Приказом Минтруда России от 18.10.2013 № 544н);

01.002 Педагог-психолог (психолог в сфере образования) (утвержден Приказом Минтруда России от 24.07.2015 № 514н);

01.005 Специалист в области воспитания (утвержден Приказом Минтруда России от 10.01.2017 № 10н);

01.007 Специалист, участвующий в организации деятельности детского коллектива (вожатый) (утвержден Приказом Минтруда России от 25.12.2018 № 840н);

в сфере социальной работы:

03.007 Специалист по реабилитационной работе в социальной сфере (утвержден Приказом Минтруда России от 18.11.2013 № 681н);

03.009 Специалист по работе с семьей (утвержден Приказом Минтруда России от 18.11.2013 № 683н);

03.012 Ассистент (помощник) по оказанию технической помощи инвалидам и лицам с ограниченными возможностями здоровья (утвержден Приказом Минтруда России от 12.04.2017 № 351н) [8].

Исходя из указанных действующих стандартов, предлагается основные цели деятельности патронатного воспитателя сформулировать следующим образом:

– участие в организация воспитательного процесса с целью духовно-нравственного, интеллектуального, физического развития и позитивной социализации воспитанника на основе формирования у них опыта социально и личностно значимой деятельности, поддержки их социальных инициатив и учета индивидуальных потребностей;

– содействие в освоении воспитанниками программы общего среднего образования в соответствии с индивидуальными возможностями каждого воспитанника;

– участие в организации реабилитационной помощи воспитанникам при наличии необходимости в соответствии с индивидуальными потребностями каждого воспитанника;

– оказание технической помощи воспитанникам при наличии у них инвалидности или ограниченных возможностей здоровья, требующих использования технических средств реабилитации, для максимальной адаптации воспитанников ко всем аспектах жизнедеятельности;

– оказание помощи семьям воспитанников с целью изменения отношений между членами семьи, оздоровления социально-психологической обстановки в семье, повышения ответственности родителей за воспитание детей.

Для обмена опытом, разработки практических рекомендаций по принципам деятельности патронатного воспитателя целесообразно также изучить зарубежный опыт в отношении создания саморегулируемых организаций – ассоциаций патронатных воспитателей, таких, как, например, Национальная ассоциация фостерных воспитателей США [11]. Представляется целесообразным разработать, помимо профессиональных стандартов, Этический кодекс патронатных воспитателей. В числе основных принципов профессиональной этики патронатного воспитателя предлагается установить следующие:

– принцип благополучия воспитанника: патронатный воспитатель ведет свою работу с воспитанником, исходя прежде всего из прав и интересов, способностей и возможностей этого воспитанника;

– принцип конфиденциальности: патронатный воспитатель не разглашает информацию о воспитаннике, его семье, проблемах семьи и т.п. без согласия семьи и самого воспитанника, при этом учет мнения воспитанника ведется с 10 лет;

– принцип юридической правомочности: патронатный воспитатель в своей профессиональной деятельности строго руководствуется нормами законодательства России и соответствующего ее субъекта, прежде всего в сфере семейного права и права социального обеспечения;

– принцип компетентности: патронатный воспитатель не приступает к профессиональной деятельности без наличия у него необходимых знаний, умений и практического опыта;

– принцип профессиональной кооперации: патронатный воспитатель имеет право обратиться за содействием в помощи воспитаннику и его семье к иным специалистам, помощь которых необходима воспитаннику и (или) его семье;

– принцип информирования: патронатный воспитатель информирует воспитанника и его семью о методах, используемых им в своей профессиональной деятельности.

Указанные меры, по мнению автора статьи, сделают патронатное воспитание не замещением родительской заботы и охраны для ребенка, а мерой, установленной

в помощь ребенку и его кровной семье для налаживания родительско-детских отношений и соблюдению приоритета семейного воспитания ребенка. Передача ребенка, имеющего кровных родителей, в учреждение интернатного типа или под опеку третьим лицам с перспективой лишения кровных родителей родительских прав, должна явиться крайней мерой, применяемой в случае, когда были предприняты все усилия по предотвращению распада семьи.

Список использованных источников

1. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // ИПС КонсультантПлюс.

2. Семейный кодекс Российской Федерации // ИПС КонсультантПлюс.

3. Федеральный закон от 24 апреля 2008 г. № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» // ИПС КонсультантПлюс.

4. Бессчетнова О.В. Фостерная семья как способ устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в Соединенных Штатах Америки // Вестник ТГПУ. 2009. Выпуск 5 (83).

5. Гайсина Г.И. Семейное устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: российский и зарубежный опыт. Научная монография. – Уфа, 2013.

6. Котова Ю.В. Формы устройства детей, оставшихся без попечения родителей. Зарубежный опыт // Материалы III Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы истории, политики и права»: Сборник статей. 2015. С. 52-58.

7. Митирева О. Программа по преодолению социального сиротства в России // Правовой портал «Нам пора домой» URL: http://namporadomoi.ru/programms/ (дата обращения: 11.04.2019).

8. Реестр профессиональных стандартов Минтруда России // ПРОФЕССИОНАЛЬНЫЕ СТАНДАРТЫ: Программно-аппаратный комплекс URL: http://profstandart.rosmintrud.ru/obshchiy-informatsionnyy-blok/natsionalnyy-reestr-professionalnykh-standartov/reestr-professionalnykh-standartov/ (дата обращения: 11.04.2019).

9. Резвушкин С.В., Малышева О.С. Патронат как форма воспитания детей-сирот // Материалы V международной научной конференции «Прорывные научные исследования»: Сборник статей. 2016. С. 105-109.

10. Харсеева В.Л. Правовые основы патронатного воспитания детей, оставшихся без попечения родителей // Теория и практика общественного развития. 2013. №8. С. 390-392.

11. Чекулаев С.С., Кравчук О.А. Сравнительно-правовой анализ института патронатной семьи в России, странах Западной Европы и США // ИПС КонсультантПлюс.

М.Ф. Гацко
кандидат философских наук,
заслуженный юрист Московской области,
Международный юридический институт, Москва

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

M.F. Gatsko
Ph.D. in Philosophy,
Honoured Lawyer of the Moscow region,
International Law Institut, Moscow

PREVENTION OF CORRUPTION RISKS IN THE ACTIVITIES OF MUNICIPAL EMPLOYEES

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы выявления и предупреждения коррупционных рисков в деятельности муниципальных служащих.
Ключевые слова: муниципальная служба; коррупция; риски.

Abstract. The article deals with the identification and prevention of corruption risks in the activities of municipal employees.
Keywords: municipal service; corruption; risks.

К сожалению, Российская Федерация по-прежнему занимает одну из лидирующих позиций в мировом коррупционном рейтинге. Проследить место государства в международном коррупционном рейтинге можно с помощью Индекса восприятия коррупции (Corruption Perception Index). Индекс составляется международной организацией Transparency International на основе данных опросов, проведенных среди экспертов и в деловых кругах. Для того, чтобы страна была включена в ИВК, необходимо, чтобы в ней было как минимум три источника информации. Источником информации считается независимая экспертная организация, которая занимается анализом госуправления или бизнес-климата. Эксперты Transparency International оценивают методологию каждого источника информации, чтобы убедиться, что она соответствует стандартам качества.

На основе этой информации страны мира ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов. Ноль означает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто – наименьший.

В 2018 году в рейтинг ИВК вошли 176 стран, которые ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов. Ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто – наименьший. Наилучший результат у Дании и Новой Зеландии – 90 баллов; достаточно высокие показатели также у Финляндии – 89, а также и Швеции – 88. Российская Федерация в 2018 году смогла занять только 138 место, набрав всего 28 баллов из 100. Аналогичные показатели у таких государств, как Папуа-Новая Гвинея, Ливан, Иран, Мексика.

В 2018 году по результатам прокурорских проверок выявлено 188 тыс. нарушений законодательства о противодействии коррупции. Для их устранения прокурорами внесено более 50 тыс. представлений, принесено 27,7 тыс. протестов на незаконные правовые акты, в суды направлено почти 4 тыс. исковых заявлений на сумму, превышающую 4 млрд руб. По требованию прокуроров 47,8 тыс. должностных

© М.Ф, Гацко, 2019

лиц наказаны в дисциплинарном порядке. По материалам прокурорских проверок возбуждено 2,5 тыс. уголовных дел по фактам коррупции [5].

Нередко фигурантами дел о коррупции становятся муниципальные служащие. Так, по данным Следственного комитета Российской Федерации в 2017 году, в числе обвиняемых оказалось 529 должностных лиц органов местного самоуправления. Аналогичная ситуация наблюдалась и в 2018 году, когда из 6885 человек, которые были привлечены к уголовной ответственности по делам о коррупции оказались 502 должностных лица органов местного самоуправления и 69 должностных лиц органов муниципального контроля [4].

Коррупционные риски – это заложенные в системе государственного и муниципального управления возможности для действий/бездействия должностных лиц с целью незаконного извлечения материальной и иной выгоды при выполнении своих должностных полномочий.

Коррупционные риски могут возникать в процессе исполнения следующих муниципальных полномочий:

1) распределение бюджетных средств, а также ограниченных ресурсов (квот, земельных участков и т.п.);

2) продажа приватизируемого муниципального имущества;

3) размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для муниципальных нужд;

4) осуществление муниципального надзора и контроля;

5) заключение договоров аренды земельных участков, находящихся в муниципальной собственности;

6) проведение муниципальной экспертизы;

7) представление в судебных органах прав и законных интересов органов местного самоуправления.

Рисунок 1 – Должностные обязанности, относящиеся к «высокой» степени участия должностных лиц в осуществлении муниципальных функций

Коррупционное поведение муниципального служащего можно выявить по следующим признакам:

– совершение муниципальным служащим финансовых и хозяйственных операций с явными нарушениями действующего законодательства;

– протекционизм и семейственность при решении муниципальным служащим вопросов поступления на муниципальную службу;

– использование муниципальным служащим своих служебных полномочий при решении личных вопросов;

– волокита при принятии муниципальным служащим служебных решений, связанных с реализацией законных прав граждан или организаций;

– оказание муниципальным служащим содействие в осуществлении предпринимательской деятельности физическим лицам, индивидуальным предпринимателям, юридическим лицам;

– искажение, сокрытие или представление муниципальным служащим заведомо ложных сведений в служебных учетных и отчетных документах;

– действия распорядительного характера, превышающие или не относящиеся к должностным полномочиям муниципального служащего, а также бездействие в случаях, требующих принятия решений в соответствии с установленным порядком;

– совершение муниципальным служащим частых или крупных сделок с субъектами предпринимательской деятельности, владельцами которых или руководящие должности в которых замещают родственники должностных лиц;

– получение муниципальным служащим (членами его семьи) необоснованно высокого вознаграждения за творческую, научную или преподавательскую деятельность, кредитов или займов на необоснованно длительные сроки или по необоснованно низким ставкам.

Факторами, указывающими на возможную коррупционность в деятельности муниципального служащего, могут служить:

– использование муниципальным служащим служебных полномочий для решения корыстных личных интересов и своих потребностей, либо интересов и потребностей его родственников;

– оказание муниципальным служащим неслужебных услуг и подношение им подарков вышестоящим должностным лицам;

– оказание муниципальным служащим неправомерного предпочтения представителям бизнеса и индивидуальным предпринимателям в предоставлении муниципальных услуг;

– протекционизм и семейственность при решении муниципальным служащим вопросов приёма приближенных лиц на муниципальную службу;

– использование муниципальным служащим в личных корыстных интересах служебной информации;

– нарушение муниципальным служащим установленного порядка рассмотрения обращений граждан, организаций и др.

После создания в органах местного самоуправления антикоррупционных подразделений местные власти получили существенные рычаги контроля над ситуацией на местах, к которым относится, к примеру, сбор сведений о доходах чиновников, но этими рычагами надо грамотно пользоваться. В настоящее время 80% усилий антикоррупционных подразделений сосредоточено исключительно на сборе и анализе сведений о доходах и расходах муниципальных чиновников, в то же время только 10% составляет выявление конфликтов интересов на муниципальной службе.

Еще одним недостатком, является то, что антикоррупционные подразделения муниципальных органов не являются действительно независимым инструментом, а находятся в прямом подчинении местным властям. В этой связи представляется необходимым проработать вопрос о возможности создании в Российской Федерации единого централизованного органа по противодействию коррупции, по примеру министерства контроля в Китайской Народной Республике.

Одной из причин живучести коррупции в современной России является сращивание властных структур с бизнесом. Если должностное лицо, связанное с освоением бюджетных средств, одновременно имеет собственные бизнес-интересы, то неизбежно возникают ситуации, при которых чиновник будет лоббировать

аффилированные с ним коммерческие структуры. В этой связи представляется необходимым ввести на законодательном уровне запрет представителям коммерческих структур, а также их ближайшим родственникам занимать должности в системе муниципального управления.

На наш взгляд также значительный пробел отечественное антикоррупционное законодательство содержит в части декларирования расходов и доходов государственных и муниципальных служащих. Так, например, Федеральный закон от 03 декабря 2012 года № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» не обязывает декларировать доходы и расходы совершеннолетних детей чиновников, а также их родителей [2]. Вместе с тем нередко именно на близких родственников, освобожденных от декларирования (родители и совершеннолетние дети) государственные и муниципальные служащие оформляют своё движимое и недвижимое имущество, происхождение которого может вызвать вопросы у правоохранительных органов.

Список использованных источников

1. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 5 марта 2007 г., № 10, ст. 1152.

2. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам" // Российская газета. - 20012. - 5 декабря.

3. Гацко М.Ф. Государственная политика в области противодействия коррупции: учебное пособие / – Ногинск: Ногинский филиал РАНХиГС, – 2017. – 100 с.

4. Генпрокуратура отчиталась о росте числа взяток в России // «Ведомости» от 09 декабря 2018 г.

5. Интервью Генерального прокурора России Ю. Чайки газете «Коммерсантъ» // «Коммерсантъ», № 229 от 12 декабря 2018 г.

В.В. Грищенко
к.и.н.
Государственный университет управления, Москва

РОЛЬ ЗАТО НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

V.V. Grischenko
Ph.D. in History
State University of Management, Moscow

THE ROLE OF THE BUT IN THE MODERN STAGE

Аннотация. В условиях ужесточившегося международного положения возрастает роль защиты объектов государственной важности нашей страны, которые требуют постоянной защиты и охраны и выделены в отдельные административные территориальные образования и носят практически однообразный характер.
Ключевые слова: ЗАТО, охрана, территориальные образования.

Abstract. Under the conditions of a tougher international position, the role of protecting objects of state importance for our country is increasing, which require constant protection and protection and are separated into separate administrative territorial units and are almost uniform.
Keywords: CATF, security, territorial entities.

В современной историографии большое внимание уделяется жизни и проблемам так называемых «моногородов», обязанных своим существованием наличием в них «градообразующих предприятий» – как правило, крупных промышленных объектов, имеющих стратегическое значение для развития экономики нашего государства, для укрепления его обороноспособности [3; 5; 7].

Как отмечает исследователь А. Н. Маслова, моногорода с объектами военно-промышленного комплекса, ядерной промышленности и воинскими частями вносят существенный вклад в обороноспособность страны, являясь важной составляющей военной организации государства. Такие моногорода имеют статус закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО). На данный момент в РФ существует 42 ЗАТО, в 10 из них находятся объекты Госкорпорации по атомной энергии «Росатом», в 27 – объекты Министерства обороны и в 5 – Росавиакосмоса и Россудостроения [3].

По сути, каждое ЗАТО включает в себя градообразующее предприятие (или несколько предприятий), воинские части, осуществляющие их охрану, и жилой комплекс – собственно город (или поселок городского типа) с администрацией, которая, довольно часто, функционирует не в системе региональных органов власти и управления а подчиняется непосредственно федеральному центру и оттуда же получают финансовую подпитку. Такие триады (предприятие – объект государственной важности, воинская часть, охраняющая его, и жилой комплекс) как единичные явления начали формироваться еще с началом форсированной индустриализации СССР, но массовое распространение получили в послевоенные годы, особенно в связи с развитием ядерно-энергетического комплекса и созданием ракетно-ядерного оружия в нашей стране [6].

Число ЗАТО составляет на 2013 год – 44, на 2017 год – 40. Согласно переписи 2010 года проживало более одного млн. человек. Практически каждый 115-й

© В.В. Грищенко, 2019

россиянин живёт в закрытом населённом пункте. Некоторые территории ЗАТО огорожены колючей проволокой и охраной на легкодоступных участках, для посещения необходимо получить специальный пропуск где чего нужно указать цель посещения. Порядок выдачи пропусков носит разрешительный характер, а не уведомительный. Получить пропуск достаточно сложно. Житель ЗАТО, как частное лицо может ходатайствовать о выдаче приглашения для своих близких родственников, при наличии доказательств родства. Например в Звёздный городок — на легкоатлетический забег, граждане России могут попасть по предъявлению паспорта.

По сути режим допуска в разных ЗАТО очень сильно различался. Например, в ЗАТО Радужном Владимирской области практически доступ свободный. Даже на центральном КПП документы зачастую не проверяют. В поселке Большой Камень (статус ЗАТО которого упразднён с 1 января 2015 года) забора никогда не было, а в 2012 году убрали и КПП на въезде в город. В Краснознаменске Московской области есть контроль документов на КПП, а забор вокруг города уже давно не охраняется, в нём много проёмов, через которые активно ходят пешеходы.

Наиболее показателен из ЗАТО - Саров (бывший Арзамас-16, ВНИИЭФ (Всероссийский научно-исследовательский институт экспериментальной физики) — основной разработчика советского и российского ядерного оружия. Здесь присутствует строго охраняемая граница с множеством рядов колючей проволоки, контрольно-следовой полосой и новейшими средствами слежения. Весь автотранспорт досматривается с очень высокой тщательностью. Пропуска, дающие круглосуточное право на въезд и выезд, предоставляется только лицам, имеющим прописку непосредственно в городе. Всем остальным выдаются разовые или служебные месячные пропуска.

Далее, всем сейчас известный Звёздный городок (закрытый военный город № 1 – это г. Щёлково-14, пос. Звёздный, Московская область – посёлок городского типа (образующий закрытое административно-территориальное образование, находится в 25 км к северо-востоку от Москвы, окружённый со всех сторон территорией Щёлковского муниципального района. 11 января 1960 года Директивой Главкома Военно-воздушных сил (ВВС) был создан первый Центр подготовки космонавтов. А 7 мая Главком утвердил Положение о ЦПК ВВС, как самостоятельной части, входящей в состав ВВС по боевой подготовке через начальника службы авиационной медицины ВВС. Научное руководство Центра осуществлял Государственный научно-исследовательский испытательный институт авиационной и космической медицины ВВС [1].

В 1969 г. ЦПК был переименован в Научно-исследовательский испытательный центр подготовки космонавтов, а в 1995 г. здесь создается Государственный научно-исследовательский испытательный центр подготовки космонавтов имени Ю. А. Гагарина.

Звёздный городок делится на две части: центр подготовки и жилой поселок. В советское время до конца 1960-х годов назывался Зелёный и был засекречен и изолирован. На картах и указателях он не значился, въезд был только по пропускам.

Интересен и ныне г. Саров, который является муниципальным образованием Нижегородской области, расположен на территории Нижегородской области. Население на 2017 год – 95 065 человек.

Датой основания Наукограда считается 16 июня 1706 года. 4 декабря 1938 года селение Саров Темниковского района Мордовской АССР отнесено к разряду рабочих посёлков.

В 1946 году после размещения в городе Сарове секретного КБ-11 получил статус закрытого административно-территориального образования. Во всех документах стал называться: База № 112, Горький-130, с 1995 года – город Саров.

11 февраля 1943 года было принято постановление ГКО о начале работ по созданию атомной бомбы. Общее руководство было возложено на заместителя председателя ГКО Л. П. Берия, который, в свою очередь, назначил главой атомного проекта И. В. Курчатова (его назначение было подписано 10 марта). Главным конструктором стал Харитон Юлий Борисович.

В феврале 1947 года постановлением Совета Министров СССР КБ-11 было отнесено к особо режимным предприятиям с превращением его территории в закрытую режимную зону. С этого времени Саров был изъят из административного подчинения Мордовской АССР и полностью исключён из всех учётных материалов.

17 марта 1954 года вышло постановление Президиума Верховного Совета РСФСР «Об образовании городских и поселковых советов в закрытых городах и посёлках». Этим постановлением посёлку был присвоен статус города с именем Кремлёв. В начале 1960-х годов город получил название Арзамас-75. Лишь в 1966 году появилось название Арзамас-16, которое он носил до 1991 года. Городская партийная организация имела наименование «Кремлёвская». ВНИИЭФ – разработчик и производитель ядерных боеприпасов. Российский федеральный ядерный центр – Всероссийский научно-исследовательский институт экспериментальной физики положил начало реализации масштабной программы Советского Союза по развитию ядерного оружия [3].

Необходимо было создать ящурный институт. Посёлок Солнечный в Тверской области идеально для этого подходил. История поселка начинается в 1928 году. Первые жилые постройки на территории поселка появились в период 1928-1930 гг. В 1932 году институт начал свое функционирование.

В 1937 году из усадьбы Власиха в поселок Солнечный был переведен Биотехнический институт РККА, занимающийся, в рамках возможного противодействия биологическому оружию, созданием вакцин и сыворотки для нужд армии. Решение о переводе было вызвано опасностью распространения инфекций, с которыми работали в институте, на Москву. После Великой Отечественной войны на острове собрали немецких специалистов, занимавшихся ракетными разработками в интересах Советского Союза. Организация немецких специалистов получила статус филиала № 1 НИИ-88, расположенного в Подлипках (ныне – г. Королёв). В октябре 1950 года «немецкий» филиал № 1 прекратил свою работу, а в 1951-53 гг. немецкие специалисты были отправлены в ГДР. При этом, созданные на Городомле исследовательский центр и машиностроительный завод после отъезда немецких специалистов не прекратили свою работу [1].

До 90-х годов на острове располагалось секретное предприятие по производству гироскопов для ракетной техники Министерства общего машиностроения и его дом отдыха.

В настоящее время на территории острова расположено ЗАТО «Солнечный». Градообразующее предприятие – филиал завода им. Академика Пилюгина завод «Звезда» Роскосмоса.

К таким триадам можно отнести и объекты ядерно-энергетического комплекса, возникшие и развивавшиеся в Московском регионе. Прежде всего следует отметить старейший из них – Электростальский. Он начал формироваться еще с дореволюционных времен, однако полноценный статус ЗАТО приобрел после Великой Отечественной войны. Среди других послевоенных объектов государственной важности, обусловивших создание моногородов, и являющихся объектами военной охраны следует назвать Обнинскую АЭС – г. Обнинск, Объединенный институт ядерных исследований – г. Дубна; Институт физики высоких энергии – г. Протвино; Институт термоядерных исследований – г. Троицк; Научно-исследовательское производственное объединение «Луч» – г. Подольск и др.

Во всех этих триадах осуществлялись, а в отдельных осуществляются поныне

взаимоотношения и взаимодействия их основных составляющих: предприятие – город, предприятие – воинская часть, воинская часть – город.

На других объектах ядерно-энергетического комплекса и соответствующих им ЗАТО вопросы взаимодействия администрации моногородов, руководства объекта и воинской части внутренних войск развивались по схожим сценариям [2,4,8].

Список использованных источников

1. Грищенко В.В. Становление и развитие военной охраны объектов государственной важности в московском регионе. Дисс. канд. истор. наук. Саратов, 2017 г.

2. Корпорация «ТВЭЛ». Первые десять. М.:2006; Ради Родины, ради Победы. Ногинский район 1941-1945. Ногинск, 2015.

3. Маслова А.А. Моногорода в России: проблемы и решения // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2011. С. 18.

4. Московская область: Ежегодный справочник. Выпуск 6. М., 2009.

5. Пустынникова Е.В. Конкурентный потенциал монопрофильного регионального производственного комплекса: На примере единого муниципального образования г. Норильск: Дис... канд. экон. наук, 08.00.05. Норильск, 2004 и др.

6. Правовое обеспечение управления. Учебник/ коллектив авторов. Москва. Кнорус, 2019. С.128.

7. Столяров О.И. Программный подход к развитию экономики моногородов Научно-информационный бюллетень Союза развития наукоградов России. 2009. № 1 (8).

8. Созвездие Московского меридиана. Подмосковье. Иллюстрированный энциклопедический сборник. М.: 1997.

Л.Л. Грищенко
доктор юридических наук, профессор,
Государственный университет управления, Москва

УРБАНИЗАЦИЯ КАК УГРОЗА ВЫЖИВАЕМОСТИ

L.L. Grishchenko
D.Sc. in Law, Professor,
State University of Management, Moscow

URBANIZATION AS A SURVIVAL THREAT

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы современной политики в отношении развития городов в процессе урбанизации и ее влияние на обеспечение выживаемости населения. Анализируются особенности современного законодательства в процессе урбанизации городов. Основное внимание в статье отводится вопросам выживаемости человека в условиях возможного дефицита жизненно необходимых средств существования (воздух, вода, пища). Рассмотрены варианты выживаемости населения городов в условиях расширения урбанизации.
Ключевые слова: город, урбанизация, население, воздух, вода, пища, законодательство.

Abstract. The article discusses the issues of modern policy in relation to the development of cities in the process of urbanization and its impact on ensuring the survival of the population. The features of modern legislation in the process of urbanization of cities are analyzed. The focus of the article is on human survival in the face of a possible shortage of vital livelihoods (air, water, food). The variants of the survival of the urban population in the context of expanding urbanization are considered.
Keywords: city, urbanization, population, air, water, food, legislation.

В представленном материале автор несколько выходит за рамки темы конференции, хотя материал данной статьи напрямую касается местного самоуправления, развития общества и государства в целом на современном этапе, а главное в перспективе.

В выступлениях докладчики достаточно подробно рассмотрели вопросы государственного и муниципального управления в территориальным развитии, опыт реализации государственных и муниципальных программ при вовлечении населения в местное самоуправление, роль государственно-частного партнерства в социально-экономическом развитии, актуальные вопросы правового обеспечения стратегического управления, основ цифровых преобразований, реализацию национальных проектов и другие вопросы по развитию нашего государства.

На секциях поднимали актуальные вопросы истории, права, управления территориальным развитием и использовании для этого цифровых технологий, юридической урбанологии и роли государственно-частного партнерства в развитии управления. При этом, практически все материалы конференции представлены как проекты перспективы светлого будущего городов, в которых правит структура местного самоуправления. Соглашаясь с оптимизмом докладчиков хочу обратить внимание на обратную стороны современной урбанизации, которая напрямую влияет на безопасность и муниципальных, и городских, и региональных образований, а, в конечном итоге, человека в целом [4].

© Л.Л. Грищенко, 2019

Мне возразят, процесс урбанизации это объективный процесс, повышения роли городов, городской культуры и городских отношений в развитии общества, увеличение численности городского населения по сравнению с сельским и «трансляция» сформировавшихся в городах высших культурных образцов за пределы городов. Совершенно верно и, бесспорно. Однако, данный процесс при всех его позитивных составляющих имеет ряд негативных слагаемых. Нет необходимости перечислять все угрозы урбанизации, среди которых: экологические проблемы, проблемы здравоохранения, миграция, преступность и т.д. И, хотя привлекательность городов перевешивает все остальные негативные явления, есть один из главных вопросов, который, в конечном итоге, определяет жизнеспособность города и его населения. Этот вопрос – выживаемость человека в условиях урбанизации [2].

Для обеспечения комфортного существования человеку необходимо здоровое телесное, физическое существование, которое обеспечивается предметами первой необходимости: воздух, вода, питание.

Воздух. Все города мира ежегодно выбрасывают в окружающую среду до 3 млрд т твердых отходов, свыше 500 куб. м промышленных и бытовых стоков, около 1 млрд т аэрозолей. Загрязняющее и тепловое воздействие агломераций прослеживается на расстоянии 50 км. Физиологическое воздействие на человеческий организм загрязнителей воздуха чревато самыми серьезными последствиями. Так, диоксид серы, соединяясь с влагой, образует серную кислоту, которая разрушает легочную ткань человека и животных.

Пыль, содержащая диоксид кремния (SiO_2), вызывает тяжелое заболевание легких – силикоз. Оксиды азота раздражают и разъедают слизистые оболочки глаз и легких, участвуют в образовании ядовитых туманов.

Широко известно действие на человеческий организм оксида углерода (угарного газа): при отравлении возможен летальный исход. Весьма неблагоприятные последствия, которые могут сказываться на огромном интервале времени, связаны и с такими незначительными по объему выбросами, как свинец, бенз(а)пирен, фосфор, кадмий, мышьяк, кобальт и др. Они угнетают кроветворную систему, вызывают онкологические заболевания, снижают сопротивление организма инфекциям и т.д.

Последствия воздействия на организм человека вредных веществ, содержащихся в выхлопных газах автомобилей, весьма серьезны и имеют широкий диапазон действия: от кашля до летального исхода. Один легковой автомобиль поглощает ежегодно из атмосферы в среднем больше 4 тонн кислорода, выбрасывая с выхлопными газами примерно 800 кг окиси углерода, около 40 кг окислов азота и почти 200 кг различных углеводородов. Простой подсчет средней численности автомобилей в городе дает астрономические данные загрязнения воздуха в населенном пункте, который в 3-5, а иногда и в более раз, грязнее воздуха за пределами города [1].

Вода. Города потребляют в 10 и более раз больше воды в расчете на 1 человека, чем сельские районы. При этом водные ресурсы используются нерационально – более 20% воды уходит неиспользованной. Загрязнение водоемов достигает катастрофических размеров, поэтому практически все крупные города испытывают дефицит водных ресурсов и многие из них получают воду из удаленных источников. Особо опасны для водной среды токсичные синтетические вещества, которые город выплескивает в сточные воды. Концентрация этих соединений в сточных водах, как правило, составляет 5-15мг/л при ПДК - 0,1 мг/л. Эти вещества могут образовывать в водоёмах слой пены, особенно хорошо заметный на порогах, перекатах, шлюзах и делает воду опасной для потребления. Полагаю, что нет необходимости утверждать, что в открытых источниках в черте городов (и в ближайшем пригороде) вода является не просто грязной, часто она является

отравленной и не может быть использована городским жителем по назначению. Такую воду нередко нельзя использовать и для бытовых целей [3].

Питание. Не анализируя качество продуктов первой необходимости проведем нехитрый подсчет минимального количества потребляемых продуктов исходя из общедоступных источников (так называемые данные, «потребительской корзины»). Одному жителю города в год необходимо (таблица 1) 808,3 кг. на человека. На жителей города с миллионным населением эта цифра будет составлять 808 300 тонн. Только для перевозки такого груза потребуется более 40 тыс. грузовых машин, или около 13 тыс. вагонов.

Таблица 1 – Потребность в продуктах питания одного жителя в год

Наименование продуктов (кг)	Количество
Хлебные продукты (хлеб, макароны, мука, крупы и т.д.)	126,5
Картофель	100,4
Овощи и бахчевые	114,6
Фрукты свежие	60,0
Сахар и кондитерские изделия в пересчет на сахар	23,8
Мясопродукты	58,6
Рыбопродукты	18,5
Молоко и молокопродукты в пересчете на молоко	290,0
Масло растительное, маргарин и др. жиры	11,0
Прочие продукты (чай, специи, соль)	4,9
Всего	808,3

Однако перевести можно только то, что есть в наличии. А с наличностью продуктов питания сегодня в Российских городах дела обстоят не лучшем образом. При потребности в мясопродуктах 885 тыс. тонн мы закупили в 2018 году за границей 203, 5 тыс. тонны, что составляет четвертую часть потребления. Молока и молочной продукции было закуплено 8,52 млн тонн, что равняется 27% от потребности [5].

При этом, вся продукция импорта поставляется исключительно в города. Если из расчета убрать сельское население получим, что практически половину жизненно необходимого питания городское население получает из-за границы.

Предположим ситуацию при введении продовольственных санкций против России, либо особых условий, при которых ввоз товаров из-за рубежа может быть воспрещен. Это приведет к ситуации, при которой жители городов будут вынуждены либо покидать крупные населенные пункты, либо довольствоваться теми продуктами, которые поставляет село.

Однако, возможности села сегодня сильно снижены. Их восстановление и развитие зависит от ряда факторов, к которым относиться и ситуация по обеспечению сельхозпроизводителей средствами труда. И если еще недавно, основой городского производства были средства для удовлетворения сельского производства (трактора, комбайны, сеялки, удобрения, технологии для животноводства и т.д.), то сегодня город все больше устраняется от оказания помощи селу.

Все больше проблем решает город, связанных с удовлетворением потребностей самого города, таких как: формирование комфортной городской среды; социально-философские ориентиры развития профессионализма служащих; формирование инвестиционной привлекательности города; повышение качества оказание государственных услуг; развитие государственно-частного партнерства; цифровизация городской среды; проблемы пробок и бесхозных животных; электронного голосования и коррупция. И несмотря на то что это вопросы важные, однако все они не являются главными в процессе выживаемости человека, жителя города, гражданина России. Именно вопросы выживаемости сегодня являются

важнейшими, в том числе, при определении роли местного самоуправления в развитии государства на современном этапе.

Список использованных источников

1. Виноградский С.Н., Кузнецов М.И., Латчук В.Н., Марков В.В. Основы безопасности жизнедеятельности. Учебник. – М., ДРОФА, 2015.

2. Ворожихин В.В. Определение экономической безопасности для управления инновационным развитием страны. М.: Безопасность бизнеса. №1. 2018. с.3-11.

3. Правовое обеспечение управление. Учебник под общ. ред. И.В. Лобанова – М., КНОРУС, 2019. – С. 362-401.

4. Таболин В. В. Правовая теория современного российского города: монография / В. В. Таболин. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2019. – 358 с.

5. Фуко М. Безопасность, территория, население. СПб: Наука, 2011. – 544 с.

В.Н. Демьянец
ст. преподаватель
Государственный университет управления, Москва

ГОРНЫЕ ГОРОДА РОССИИ: ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

V.N. Demyanets
Senior Lecturer
State University of Management, Moscow

MOUNTAIN CITIES OF RUSSIA: EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION

Аннотация. В работе рассматривается законодательство Российской Империи XIX в., регулировавшее порядок учреждения и организации Горных городов; приводятся исторические примеры реализации рассмотренного законодательства.
Ключевые слова: горный завод, горный город, горное управление, горное законодательство.

Abstract. This paper examines the legislation of the Russian Empire of the XIX century regulated the creation and organization of Mining cities; provides historical examples of implementation discussed legislations.
Keywords: mining plant, mining city, mining administration, mining legislation.

Стремительный рост городов и повышение их роли в развитии общества приводит к тому, что различные аспекты урбанизации становятся предметом исследований тех или иных наук. Не остаётся в стороне и юриспруденция. Сегодня на страницах научных юридических изданий всё чаще появляются работы, посвященные правовым проблемам современных мегаполисов. Однако, хорошо известно, что знание истории и разумное использование исторического опыта может стать существенным подспорьем в решении современных задач. Поэтому изучение правовых явлений, возникавших в историческом процессе становления и развития городов в настоящее время весьма актуально. К таким явлениям, по нашему мнению, можно отнести Горные города.

В России первые постановления о Горных городах были включены в Проект Горного положения от 13 июля 1806 г., разработанного под непосредственным руководством Министра Финансов графа Алексея Ивановича Васильева.

Представляя Проект положения на утверждение Александру I Министр Финансов в своем докладе пояснял: «Учреждение Горных городов в России взяло свое начало с примера иностранных земель, где многие данные права и преимущества сим местам привлекли великое количество людей в оные, составили совсем особенные и отдельные общества, под именем вольных Горных городов (Freye Bergstaedte) населенных горными людьми (Berg-Leute)» [1]. По его мнению производство горных работ вольными людьми, а не из принуждения, людьми, гордящимися своим состоянием, побуждает их к освоению наук, как собственно горных, так и вспомогательных, что в результате приводит не только к усовершенствованию горных работ, но и поднимает на высшую ступень совершенства «умозрительную» часть Горных Наук. Если бы с учреждения Горных городов в России, или с самого заведения Горных заводов, Правительство непрерывно следовало этим принципам, то вероятно, многие заводы, или по крайней мере многие работы, производились бы уже вольными людьми. «В учреждении Горных городов – полагал

© В.Н. Демьянец, 2019

руководитель разработки проекта – сей предмет есть главнейший, и сия польза не только для заводов, но и для Государства есть самая важнейшая.» В соответствии с этой целью в Горном Положении были определены некоторые права для Горных городов.

По замыслу Министра Финансов Горное положение вводилось в опытном порядке, и потому первоначально было утверждено на пятилетний срок. Однако реально оно действовало до издания в 1832 г. первого «Устава Горного», вошедшего в Свод Законов Российской Империи, и по существу в общих чертах предопределило вид горного управления и горного законодательства, который они приобрели к началу XX в.

Устав Горный закрепил понятие горного города, а также установил положения о общественных правах горных городов; о составе общества в горных городах, и о правах лиц, принадлежащих этому обществу; о местном городском управлении.

Согласно ст. 391 Устава Горного [4] селения при казенных заводах и рудниках в отношении к гражданскому их благоустройству, считаются городами и получают имена *горных городов*; те же города в которых Горные Начальники и их Помощники имеют постоянное пребывание, считаются *главными горными городами*, в ведении которых состоят прочие заводы или горные города с их округами.

Горный город пользуется всеми правами, принадлежащими вообще городам, за исключением тех прав, которые несовместны с пользой заводов и их учреждений.

Обществу горного города предоставляется право производить городские выборы.

С дозволения Горного Начальника, и по его представлению, с разрешения Горного Правления, горному городу дозволяется в заводских округах заводить строить и содержать мучные, водяные или ветряные мельницы, разные мануфактуры и фабрики. Равным образом городское общество в горном городе может строить гостиный двор, кладовые, магазины, трактиры, корчмы и постоялые дворы, при этом с отвод места под эти строения производится Горным Начальником. В тех же горных городах где городское общество не может или не хочет строить и содержать этих заведений, там Горный Начальник, по своему усмотрению, может это сделать; в том числе, и за счет заводских средств, но при условии обязательного их возврата.

Для перевоза разных товаров и вещей горный город пользуется ближайшими к нему пристанями на реках, или другими, какие и где он сочтет для себя выгодными.

Всякий имеет право записываться в посад по городу при казенном заводе, на общем основании, определенном для городов действующим законодательством. Люди всякого состояния и звания, поселившиеся в горных городах, могут иметь свои дома, промыслы и всякое движимое и недвижимое имущество.

Торговля и промыслы в горных городах и селениях производятся на основании правил, изложенных в Положении о Пошлинах за право торговли и промыслов.

Планы горных городов, утвержденные Императорским Величеством, хранятся в Горном Правлении, а засвидетельствованные Горным Правлением копии с них даются Горным Начальникам для их использования.

Участки, на которых располагаются дома людей всякого звания и состояния в горных городах, отдаются им в вечную собственность. Отвод этих участков производится от заводской полицией, под надзором Заводского Управителя или Полицеймейстера.

Для пресечения споров о местах под домами и пристройками к ним, заводская полиция обязана дать каждому хозяину план уже выстроенных домов и тех, какие будут строиться, с указанием, номера участка на общем плане, и его размеров по длине и ширине. Заводчане, получают эти планы бесплатно, а прочие платят в пользу богаделен по три копейки серебром с каждой квадратной сажени с той площади, которую занимает дом с пристройками. Продажа домов позволяется.

В горных городах могут существовать некоторые или все те гражданские учреждения, какие имеются в прочих уездных городах, как то: Магистраты или Ратуши, Думы и Уездные Суды. Горный Начальник состоит к горным городам в том же отношении, в каком Губернатор к прочим городам. Вследствие эго выбранные обществом на какую-либо должность люди представляются на его утверждение.

Рамки данной работы не позволяют провести подробный и полный анализ законодательства Российской Империи о Горных городах, но уже изложенного достаточно, чтобы сделать один общий вывод: закон предоставил Горным Начальникам значительные полномочия, позволявшие им вторгаться в любую сферу жизни и деятельности всех горожан; и тех, которые были связаны с заводом, и тех которые не имели к нему отношения. На вопрос о том, как использовались эти полномочия, можно ответить изучив существовавшую тогда практику.

Первым Горным городом в России стал Екатеринбург, учрежденный на основе завода-крепости построенного в 20-х годах XVIII в. на берегах реки Исеть; тогда эта территория входила в состав Тобольского уезда Сибирской губернии. В период правления Екатерины II, к моменту административной реформы в городе насчитывалось более 8 тыс. жителей, среди которых были горнорабочие, крестьяне, священнослужители, военные, чиновники, купцы, ремесленники; в 1781 г. Екатеринбург получает статус областного города, входящего в состав Пермского наместничества и собственный герб; официально статус Горного города он получает в1807 г., после введения в действие Горного положения [3].

В результате в Екатеринбурге первой половины XIX в. сформировался особенный уклад жизни; власть Горного Начальника, практически ничем не ограничивалась; его контроль простирался на все городские дела, включая местное самоуправление; все в городе происходило исключительно с дозволения или по инициативе горных властей.

В своем историческом очерке о Екатеринбурге, Д.Н. Мамин-Сибиряк так характеризует этот период: «Значительное число частных зданий были выстроены в таком изящном стиле и с таким вкусом, что могли бы с полным правом занять место в каждом большом европейском городе. ... Этот внешний «европейский» вид, так нравившийся путешественникам, имел подкладкой свои родные причины совсем не европейского характера. ... Мы уже говорили о военном характере нашего горного дела, а в течение времени он получил преобладающее значение. В царствование Николая I это военное положение достигло своего апогея, точно Екатеринбург находился на неприятельской территории. Это было настоящее государство в государстве, беспримерное существование которого требует серьезного изучения; тут были свои законы, свой суд, свое войско и совершеннейший произвол над сотнями тысяч горнозаводского населения. Если тяжело было положение рабочих на частных заводах, то на казенных оно превращалось в каторгу» [3].

Длившийся в течение многих десятилетий эксперимент с учреждением в Российской Империи Горных городов, задуманных под влиянием европейского опыта, постепенно заканчивается во второй половине XIX в. В 1863 г. Екатеринбург утрачивает статус Горного города, [2] а Свод учреждений и уставов горных, изданный в 1893 году, уже не использует такого понятия как Горный город.

В заключении следует отметить, что мысль, высказанная русским писателем в конце XIX века, не утратила своей актуальности и в наши дни, такое беспримерное историко-правовое явление как Горные города требует сегодня серьезного изучения.

Список использованных источников

1. Высочайше утвержденный доклад Министра Финансов и Проект Горного положения от 13 июля 1806 г. № 22208 // Полн. Собр. Законов Рос. Империи с 1649 года. – Санкт-Петербург, 1830 – Т. 29. 1806-1807.

2. Зубков К.И. Горный город. //Энциклопедия Екатеринбурга [электронный ресурс]: электронная энциклопедия URL: https://ekaterinburg.ru/g22.html (дата обращения: 01.04.2019).

3. Мамин-Сибиряк Д.Н. Город Екатеринбург. Исторический очерк. // Город Екатеринбург. Сборник историко-статистических и справочных сведений по городу с адресным указателем и с присоединением некоторых сведений по Екатеринбургскому уезду. Екатеринбург: «Типография Екатеринбургской Недели», 1889.

4. Сборник Узаконений Распоряжений Правительства. Относящихся до Уставов Горных и о частной золотопромышленности. Составил А. Скоров. Москва. Типография А. Левенсон и К^{O}, 1890.

О.М. Дорошенко
к.ю.н., профессор РАЕ
Государственный университет управления, Москва

К ВОПРОСУ О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ЭКСТРЕМИЗМУ В ОРГАНАХ УПРАВЛЕНИЯ

O.M. Doroshenko
Ph.D. in Law, Professor RAE
State University of Management, Moscow

THE ISSUE OF COMBATING EXTREMISM IN THE MANAGEMENT BODIES

Аннотация. В предложенном материале отражены рассуждения о возможных причинах в развитии общества по радикальным взглядам. Рассмотрены некоторые проблемные моменты в противодействии экстремизму со стороны органов управления.
Ключевые слова: управление, общество, современный мир, кризис, пассивность, финансы, экстремизм, организация, деятельность.

Abstract. The proposed material reflects the reasoning about the possible reasons for the development of society by radical views. Discusses some of the problems in countering extremism from the government.
Keywords: management, society, modern world, crisis, passivity, Finance, extremism, organization, activity.

Термин «экстремизм» означает приверженность радикальным взглядам, идеям и действиям. Экстремистские настроения и действия были замечены во всех периодах развития общества, но в современном мире они приобретают все больший масштаб. Это связано с рядом причин, которые можно разделить на три группы:

1. Экономические: рост безработицы; непрерывные экономические кризисы; прогрессирующее расслоение общества.

2. Социально-политические: пассивность силовых структур государства; высокий уровень коррумпированности властных структур, криминализация всех слоев общества; финансовая поддержка экстремистской деятельности со стороны зарубежных организаций и лиц.

3. Идеологические: отсутствие единой идеологической концепции, одобренной большинством населения.

Необходимо учитывать также тот факт, что причиной возникновения экстремистских идей могут послужить совершенные ранее криминалистические случаи, в которых принимали участие лица разных раз, наций, вероисповеданий и т. д. Говоря о враждебной направленности экстремистской деятельности по признаку гражданства, политической идеологии, национальности, я бы хотела обратить внимание на некоторые факторы ее возникновения. В ходе развития государства и общества, смены эпох и политических режимов происходит перераспределение ценностей, идеалов, стереотипов и образцов поведения. В связи с этим наблюдается рост культурных различий между странами. Кроме того, наряду с уровнем культуры повышается уровень образования, информированности и мобильности населения. В тех странах, которые отстают в своем развитии можно наблюдать отсутствие поддержки важнейших социальных институтов со стороны государства (семьи, молодежи и др.). Также необходимо отметить достаточно сильное влияние СМИ на

© О.М. Дорошенко, 2019

пропаганду и распространение экстремистских идей в обществе. В связи с таким множеством факторов возникновения и развития экстремистских идей органы власти и правоохранительные органы должны использовать все доступные методы и способы борьбы с экстремизмом на ранней стадии. Т.е. стараться уменьшить число факторов и ликвидировать условия зарождения и развития идей экстремистской направленности. На мой взгляд, современная ситуация в Российской Федерации отличается от любой другой. Анализ статистических данных показывает, что 281 411 граждан Германии эмигрировали в течении 2016 года [3]. Ситуация на данный момент изменилась незначительно. Въезд в страну все также доминирует над выездом. Такое резкое смешение культур, религий, менталитета и прочих критериев создает резонанс в обществе. На этой почве возникают конфликты, которые перерастают в террористические акты. В пример можно привести массовое убийство в Мюнхене 22 июля 2016 года. В городе было объявлено чрезвычайное положение. В результате трагедии были убиты девять и ранены пятеро человек. Еще тридцать два получили травмы различной тяжести. Спустя три часа стрелок совершил самоубийство.

В качестве **нормативной базы** выступает Российское и Германское законодательство. Выявление общих основ регулирования проблемы противодействия экстремизму во многом может помочь странам на международной арене. Так как проблема экстремизма глобальна и требует комплексного воздействия со стороны всех государств.

Появление в российском законодательстве термина «экстремизм» в первую очередь связано с ратификацией Российской Федерации Международной конвенции «О борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом». Она была принята в Шанхае 15 июня 2001 г. Для реализации ее норм в Российской Федерации был принят закон от 27 июня 2002 г. №114 «О противодействии экстремистской деятельности». Конституция Российской Федерации не использует понятие «экстремизм», но так или иначе ее положения касаются вопросов ограничения некоторых видов активности граждан. В связи с этим для анализа противодействия экстремизму стоит обратиться к ряду законодательных актов. В сфере борьбы с терроризмом был принят Федеральный закон от 6 марта 2006 г. №35 «О противодействии экстремизму». Также нормативно – правовую базу составляют: указ Президента РФ от 19.12.2012 г. №1666 «О стратегии государственной политики Российской Федерации на период до 2025 года»; Приказ Президента Российской Федерации от 28.11.2014 №2753, утверждающий «Стратегию противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года»; Указ Президента Российской Федерации от 26.12.2015 года №664 «О мерах по совершенствованию государственного управления в области противодействия экстремизму»; Постановление Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации от 15.04.2015 №139 «О мерах по противодействию экстремизму и обеспечению общественной безопасности» и др. Вышеприведенный список нормативно-правовых актов не является исчерпывающим, хотя и регулирует большую часть общественных отношений в сфере противодействия экстремизму. Так как основным актом, регулирующим указанную сферу общественных отношений, является Федеральный Закон от 27.07.2002 №114 «О противодействии экстремистской деятельности», я бы хотела провести анализ его основных положений [7]. Его основное значение состоит в определении ключевых понятий, таких как «экстремизм», «экстремистские организации», «экстремистские материалы», «символика экстремистской организации», которые позднее стали использоваться при создании других законов и подзаконных актов.

К числу основных направлений противодействия экстремизму закон относит:

- принятие профилактических мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности, в том числе на выявление и последующее устранение причин и условий, способствующих осуществлению экстремистской деятельности;

• выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности общественных и религиозных объединений, иных организаций и физических лиц.

Как говорилось выше, термин «экстремизм» появился в российском законодательстве в связи с принятием Международной конвенции «О борьбе с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом». Она была подписана Казахстаном, Китаем, Киргизией, Российской Федерацией, Таджикистаном и Узбекистаном. В ее преамбуле говорится о том, что терроризм, сепаратизм и экстремизм, независимо от их мотивов, ни при каких обстоятельствах не могут быть оправданы. Конвенция предусматривает такие меры противодействия как:

• выдача лиц, совершивших данные деяния, взаимная правовая помощь по уголовным делам;

• принятие мер, направленных на недопущение оправдания терроризма, сепаратизма и экстремизма по соображениям политического, философского, идеологического, расового, этнического, религиозного и иного характера;

• проведение консультаций, обмен мнениями, согласование позиции по вопросам борьбы с терроризмом, сепаратизмом и экстремизмом;

• обмен оперативной информацией, выполнения запросов о проведении оперативно-розыскных мероприятий;

• принятие мер по предупреждению, пресечению и выявлению финансирования, поставок вооружения и боеприпасов;

• предоставление технической и материальной помощи;

• иные формы сотрудничества, включая, в случае необходимости, оказание практической помощи по пресечению проявлений терроризма, сепаратизма и экстремизма и др.

Несомненно, она не является единственным международным нормативно-правовым актом, регулирующим противодействие экстремизму [1]. К международным нормативно-правовым источникам, в частности, относятся:

– Конвенция Шанхайской организации сотрудничества против терроризма от 16.06.2009 г.

– Международная конвенция «О борьбе с актами ядерного терроризма» от 14.09.2005 г.

– Конвенция Совета Европы «О предупреждении терроризма» от 16.05.2005 г.

В Российской Федерации регулирование отношений в области противодействия экстремизму регулируют две отрасли права: уголовное и административное. Соответственно их нормы указаны в Уголовном Кодексе и Кодексе об Административных Правонарушениях.

В Уголовном кодексе ответственность за экстремизм предусматривают следующие статьи:

• Статья 280 УК РФ – публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности;

• Статья 282 УК РФ – возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства;

• Статья 282.1 УК РФ – организация экстремистского сообщества;

• Статья 282.2 УК РФ – организация деятельности экстремистской организации [6].

Административный кодекс также регулирует отношения в сфере противодействия экстремизму. Это статьи:

• Статья 5.26 – нарушение законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и о религиозных объединениях;

• Статья 5.62 – Дискриминация;

• Статья 13.15 КоАП – Злоупотребление свободой массовой информации;

• Статья 20.1 КоАП – Мелкое хулиганство;

• Статья 20.3 КоАП – Пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами;

• Статья 20.28 – Организация деятельности общественного или религиозного объединения, в отношении которого было принято решение о приостановлении его деятельности;

• Статья 20.29 КоАП – Производство и распространение экстремистских материалов.

Как видно из анализа указанных статей, в административном праве отсутствует термин «экстремизм». Это связано с тем, что ответственность предусмотрена за его конкретные проявления. Хочу заметить, что за одну часть проявлений наступает административная ответственность, а з другую – уголовная. Это связано с меньшей степенью общественной опасности таких деяний, в отличие от тех, которые указаны в Уголовном кодексе. На практике чаще всех применяется статья 20.3 КоАП РФ. Публичное демонстрирование происходит в связи с различными мотивами и целями [8]. Выделяются три группы ситуаций, в которых происходят случаи демонстрации такой символики:

• В случаях использования экстремистской символики приверженцами нацистских идей и имеет целью их пропаганду.

• Использование символики, близко схожей с нацистской без цели пропаганды каких – либо идей. В данном случае на практике достаточно сложно решить вопрос привлечении к ответственности (в отличие от первого случая), так как имеет место быть использование подобной символики в религиозных целях последователями неязыческих культов. Но также по данному основанию ряд религиозных организаций были признаны экстремистскими.

• Демонстрация символики нацизма без цели пропаганды идей. Примером может послужить публикация исторических фотографий, размещение предметов с указанной символикой в антикварных магазинах и т.д. В таком случае вопрос о привлечении к ответственности будет стоять достаточно остро.

В последнее время в Германии вопрос экстремизма стоит достаточно остро и требует внимания со стороны законодательства. Важнейшим источником права в ФРГ является Собрание Федерального права (Bundesgesetzplatz). Оно систематизировано по основным областям права:

1. Государственное и конституционное право.
2. Управление.
3. Правосудие.
4. Гражданское и уголовное право.
5. Оборона.
6. Финансы.
7. Хозяйственное право.
8. Трудовое право, социальное обеспечение, обеспечение жертв войны.
9. Связь, пути сообщения, водный транспорт.

Важным источником права также признаются Постановления Федерального Правительства, Федеральных Министерств или правительств федеративных земель. Как и в России, в ФРГ действуют такие нормативные – правовые акты:

• Кодекс об административных правонарушениях [Ordnungswidrigkeiten] от 24.05.1968 г. [2].

• Уголовный кодекс [Strafgesetzbuch] от 15.05.1871 г.

• «Закон о Федеральной полиции [Gesetz über die Bundespolizei]» от 19.10.1994 г. №2978.

• «Закон о проживании, занятости и интеграции иностранцев в федеральной территории [Gesetz über den Aufenhalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet]» от 30.07.2004 г.

• «Закон о предоставлении убежища [Asylgesetz]» от 26.06.1992 г.

• «Закон о безопасности воздушных судов и в полетных портах [Luftsicherheitsgesetz]» от 11.01.2005 г. [4].

Кодекс об административных правонарушениях:

§116 Общественный призыв к административным правонарушениям.

§118 Преследование широкой общественности.

Уголовный кодекс:

§89c Финансирование терроризма.

§129a Формирование террористических организаций.

§129b Преступные и террористические группировки за рубежом.

«Закон о безопасности воздушных судов и в полетных портах» в целом регламентирует защиту гражданской авиации от нападений, угонов, саботажа и террористических атак.

«Закон о проживании, занятости и интеграции иностранцев в федеральной территории»:

§18a Вид на жительство для квалифицированных лиц с целью трудоустройства.

§104a Статья о цензе грамотности [5].

Анализ германского законодательства показывает неоднозначность проблемы экстремизма. Ее регулирование во всех сферах жизни общества представляет собой один из путей разрешения создавшейся ситуации. Также преобладание норм уголовного права говорит о том, что данная проблема стоит достаточно остро и требует повышенного внимания всех органов власти.

Список использованных источников

1. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/topthemen/DE/topthema-mismus.html – (дата обращения: 19.03.2019).

2. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2014/09/verbot-islamischer-staat.html – (дата обращения: 21.02.2019).

4. https://www.bmi.bund.de/DE/themen/it-und-digitalpolitik/it-und-cybersi/cyber-sicherheitsstrategie/cyber-sicherheitsstrategie-node.html – (дата обращения: 21.02.2019).

5. http://m.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/41919/strategien-geg-rechtsextremismus – (дата обращения: 11.03.2019).

6. https://www.gesetze-im-internet.de/bgsg_1994/BJNR297900994.html – (дата обращения: 20.02.2019).

7. http://www.constitution.ru - (дата обращения: 21.02.2019).

8. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37/ – (дата обращения: 21.03.2019).

9. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11/ – (дата обращения: 11.03.2019).

И.В. Костенок
д.э.н., доцент
Российский экономический университет имени Г.В. Плеханова, Москва

СОЦИОКУЛЬТУРНЫЙ КОНТЕКСТ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

I.V. Kostenok
D.Sc. in Economics, Associate Professor
Plekhanov Russian University of Economics, Moscow

INSTITUTIONALIZATION OF INTERACTION BETWEEN GOVERNMENT AND SOCIETY: SOCIOCULTURAL CONTEXT

Аннотация. В статье представлено новое видение трансформации системы государственного управления в свете социокультурного аспекта. Ключевой посыл в том, что устойчивое развитие возможно в условиях демократического общества, основанного на традиционных и современных ценностях. Социокультурный контекст рассматривается, таким образом, как ключевой параметр современных трансформационных процессов.
Ключевые слова: социокультурные факторы, власть, общество.

Abstract. The following paper presents new approach to public administration transformation with regard to sociocultural aspects. The key point is that sustainable development is attainable with the conditions of democratic civil society based on traditional and modern values. Sociocultural context is thus regarded a key of modern transformation processes.
Keywords: sociocultural factors, government, society.

Увлеченность западными и американскими управленческими практиками, социальными стандартами и социально не подготовленный переход к рыночной экономике нанес серьезный удар по социокультурной сфере развития общества, проявившийся в разрыве с историей страны, ее традициями, системой ценностей нашего народа. В своих исторических обзорах М.И. Лапин и А.С. Ахиезер относят Россию к традиционалистскому обществу с выраженными чертами «расколотого общества» или «кризисного социума», в котором существует постоянное противоречие между культурой и характером социальных отношений. Это в конечном счете блокирует механизм общественного развития и сдерживает социальную модернизацию [1; 2]. Подобная ситуация лишает членов общества каркасных точек, т.н. точек опоры или точек роста в условиях активных трансформаций, и как следствие ведет к социальным патологиям.

Социальные патологии особенно опасны с точки зрения нарушения баланса в процессах экономического развития и системных трансформациях базовых ценностей, которые их сопровождают. Об этом неоднократно упоминает в своих исследованиях Р. Инглхарт, отмечая, что в условиях экономической глобализации в развитых (постиндустриальных) странах сохраняется тенденция изменения культурных ценностей в направлении перехода от материалистических (преимущественно традиционных) к постматериалистическим (современным) ценностям [3]. Если же не будет обеспечена сбалансированность трансформаций, в действие может вступить принцип симметрии и взаимообратимости социэтальных

© И.В. Костенок, 2019

процессов. В соответствии с этим принципом каждому процессу, который отражает динамику развития общества как целостной системы и имеет определенную направленность, соответствует противоположно направленный процесс, и при переходе из одной стадии в другую в случае нарушения законов динамического равновесия этот процесс может трансформироваться в свою противоположность (интеграция – в дезинтеграцию, экономический рост – в экономическую стагнацию) [2]. Такова природа появления социокультурных изломов в истории развития России.

Выйти из состояния социокультурного излома государство может лишь при условии правильной имплементации традиционных и современных ценностей в модель своего развития. Вопросы культурных и исторических традиций, национального и регионального менталитета, образования, искусства, религии оказываются в этой связи особо важными еще и потому, что, по сути, именно они являются интеллектуальным ресурсом формирования социокультурной основы проводимых в государстве институциональных и экономических трансформаций.

Нужна национальная идея, базирующаяся на идеях гражданственности, как совокупность базовых ценностей гуманизма, в которой заключены не только основные принципы реализации социокультурного подхода, сбалансированного удовлетворения противоречивых потребностей, ценностей и интересов разных социальных групп. Эта идея должна касаться и экономического блока – т.е. вопросов повышение уровня жизни, роста конкурентоспособности, валового национального продукта, решение которых позволит реализовать социальные задачи уже в наше время.

Идея построения гражданского общества относится к разделу «вечных» целей человечества. Первые гармоничные формы гражданского общества описаны в трудах Сократа, Платона, Аристотеля, Цицерона, где первейшим признаком государства было наличие закона/права. В новое время вопросы взаимодействия личности и государства стали приобретать новое значение. Так по Канту соотношение закона и свободы: важный критерий развития общества. Гегель признавал преобладающую роль государства над гражданским обществом. По его мнению, эпоха торжества гражданского общества – это, когда люди благодаря участию государства собственным трудом приносят пользу себе и другим. Огромное многообразие трактовок выдали представители либерально-демократического направления – Ф. Фукуяма, глобалисты – И. Валлерстайн, представители коммуникативной теории – А. Грамши, М. Шадсон и др.

И если признать, что у нас гражданское общество находится в состоянии становления вследствие нерешенности таких проблем, как рост качества жизни, увеличение доли среднего класса в системе общественной стратификации, изменение нравственного самосознания граждан, государственные реформы, направленные на формирование устойчивых институтов гражданского общества и др., то проблема формирования эффективного механизма влияния гражданского общества на государство и политическую систему имеет более, чем актуальное значение.

В этой связи, имеет место стратегия «возрождения», основанная на установлении естественной связи парламентской демократии с культурно-историческими корнями нации, с идеей ее духовного, культурного и экономического возрождения.

Первым шагом стратегии является выявление социокультурных факторов, определяющих генезис гражданского общества и позволяющих определить наиболее эффективные социокультурные модели его развития, а это:

– баланс интересов личности и государства;

– приоритет закона;

– эффективная возможность самореализации личности;

– преобладание среднего класса в системе социальной стратификации;

– построение эффективного механизма взаимодействия государства и гражданских объединений;

– неприемлемость западных социальных моделей в связи с наличием сильного государства, базирующегося на макро-централизации власти;

– ментальность и идеи духовности, нравственности, терпимости и гражданственности;

– и другие факторы.

Задействование в рамках стратегии «возрождения» данных факторов необходимо для формирования эффективной модели развития гражданского общества, основным принципом которой является верховенство народа. Промежуточным звеном между человеком и государством должны выступать социальные институты - объединения и ассоциации, работающие на удовлетворение запросов общества, преодоление отчуждения людей от власти. Приоритетным задачей стратегии, в этой связи, становится социализация государственного механизма содействия процессам институционализации взаимодействия власти и общества.

Список использованных источников

1. Ахиезер А.С. Философские основы социокультурной теории и методологии // Вопросы философии. 2000. - №9. – С. 29-45.

2. Лапин Н.И. Социокультурный подход и социетальнофункциональные структуры // Социологические исследования. – 2000. – №7. –С. 3-12.

3. Инглхарт Р. Постмодерн: меняющиеся ценности и изменяющиеся общества. URL: http://www.sociology.mephi.ru/docs/polit/html/ingl/html (дата обращения: 22.01.2019).

С.П. Костриков
д.и.н., профессор
С.С. Костриков
к.и.н.
Государственный университет управления, Москва

ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРОГРАММАХ МОСКОВСКОГО КОММЕРЧЕСКОГО ИНСТИТУТА

S.P. Kostrikov
D.Sc. in History, Professor
S.S. Kostrikov
Ph.D. in History
State University of Management, Moscow

THE PROBLEMS OF LOCAL GOVERNMENT IN THE PROGRAMS OF THE MOSCOW COMMERCIAL INSTITUTE

Аннотация. Вопросы местного самоуправления всегда были актуальны для нашего государства. По мере его развития и социально-экономических отношений в нем, возникает не только потребность создать эффективные формы местного самоуправления, но и дать им квалифицированные кадры. Эти вопросы в дореволюционный период решались в рамках развития коммерческого образования.
Ключевые слова: местное самоуправление, коммерческое образование, Московский Коммерческий институт.

Abstract. Issues of local self-government have always been relevant for our state. As its development and socio-economic relations in it, there is not only a need to create effective forms of local government, but also to give them qualified personnel. These issues in the pre-revolutionary period were solved in the framework of the development of commercial education.
Keywords: local government, commercial education, Moscow Commercial Institute.

Вопросы местного самоуправления всегда занимали важное место в истории России. У нас преобладала жесткая, сильная центральная власть, ограничивающая местную самодеятельность. Тем не менее, это обстоятельство не снимало проблемы развития местного самоуправления, его форм и рамок. Петр I и Екатерина II пытались придать этим органам в России более современный характер. Например, по инициативе императрицы в апреле 1785 г. была издана «Грамота на права и выгоды городам Российской империи», которая определяла новые выборные учреждения в городах и определяла круг прав и обязанностей городских жителей по социальным признакам. Это был жест навстречу, в первую очередь, купечеству и зажиточной части мещан, поскольку от этих сословий было много просьб повысить их социальный статус по отношению к малоимущим т.н. «подлым сословиям». И императрица дала им некоторые привилегии, в том числе и на городское управление. Таким образом она хотела несколько расширить социальную базу своей власти. Российские богатые городские обыватели вовсе не походили на «третье сословие» во Франции и вполне удовлетворились полученными послаблениями, полномочиями и почетными званиями. Отметим, что уже в это время появляется потребность создания необходимого для подготовки работавшего в местной администрации аппарата

© С.П. Костриков, С.С. Костриков, 2019

специального образования. Уже мало было простой грамотности. Эту проблему отчасти было призвано решить появившееся в 70-х гг. XVIII с. коммерческое образование. Отметим и то, что этот аспект коммерческого образования практически не исследован.

По мере развития буржуазных отношений проблема местного самоуправления становилась все более актуальной. Самым большим препятствием для дальнейшего прогрессивного развития России было крепостное право. Либеральные реформы 60-х – 70-х гг. существенно изменили ситуацию, в том числе и в сфере местного самоуправления. Прежде всего, речь идет о земской реформе, которая должна была включить в социально-экономическую жизнь и юридически оформить освобожденное крестьянское население. Несмотря на многие трудности, чиновничьи ограничения и недостатки земская реформа выполнила свою задачу, обеспечив, по большей части, деревню необходимыми службами и институтами для организации жизни ее обитателей. Земства многое сделали для развития элементов самоуправления и самообеспечения своей деятельности. Особо отметим их прогрессивную роль в развитии народного образования и здравоохранения. Опираясь на скудные ресурсы, без особой помощи власти, земства от года к году расширяли свою деятельность в этих сферах и к началу XX в. достигли видимых результатов. «Слова «земский врач», «земский учитель» прочно вошли в культурный обиход пореформенной России, снискали уважение среди простых людей и прогрессивной общественности. Можно говорить и о политической роли земств, которая правительством не предполагалась. Но именно земский «третий элемент», различные профессиональные объединения земских работников оказали большое влияние на развитие земского либерализма, других более радикальных течений, которые со временем сыграли важную роль в политическом преобразовании Российской империи» [1; 6].

Городскую реформу этого периода можно определить как поле деятельности для развивавшейся российской буржуазии. «Избираемые городские думы и управы следили за городским благоустройством, занимались школьными, медицинскими и благотворительными делами. Многие городские органы самоуправления, в частности в Москве, достигли больших успехов, обустроив водопровод и канализацию, городское освещение, транспорт. Но в отличие от земств они не были столь заметны в политическом плане, что объясняется политической инертностью и консерватизмом основной части купеческих кругов. Они искали пути своей самореализации не на политическом поприще, что в условиях самодержавного режима было невозможно, а на ниве благотворительности, содействия развитию науки, культуры, образования и иной неполитической активности» [1; 7].

При всех достижениях реформ в области самоуправления, представителям либерального лагеря хотелось большего. Эти вопросы они хотели решить с помощью развития коммерческого образования. Изначально этот вид образования ориентировался на подготовку квалифицированных кадров достаточно широкого профиля в области торговли и промышленности. Но по мере развития отечественной экономики, с появлением новых сфер её деятельности – банковско-финансовой, биржевой и т.п., – с развитием новых видов транспорта и связи, городского хозяйства, обозначились потребности в новых направлениях подготовки специалистов в коммерческих училищах. В начале 60-х гг. XIX в. в Московской практической академии коммерческих наук, авторитетном коммерческом учебном заведении, её директором профессором М.Я. Киттары было предложено разделить подготовку учащихся на «исполнителей» и «распорядителей». С этого момента можно говорить о начале управленческого образования в нашей стране.

Одним из наиболее известных и прогрессивных было открытое в 1885 г. Александровское коммерческое училище, которое воплотило в своей образовательной деятельности всё лучшее, что было достигнуто к этому времени

отечественной коммерческой школой. Именно из его стен вышли многие руководители не только торговых и промышленных предприятий или финансово-кредитных учреждений, но и руководители различных городских и муниципальных служб и учреждений. А после революционных событий Октября 1917 г. уже в апреле 1919 г. Александровское коммерческое училище стало основой для создания высшего учебного заведения, от которого ведет свое начало современный Государственный университет управления.

Однако наиболее полно и четко вопросы подготовки управленческих кадров для местного самоуправления были поставлены в открывшемся в годы Первой русской революции Московском Коммерческом институте. Представители либеральной буржуазии и профессуры очень серьезно относились к развитию коммерческого образования, т.к. видели в нем возможность излагать с институтской кафедры свои идеи, возможность для формирования новой буржуазной экономической и политической элиты, которая должна была бы сменить старое царское чиновничество.

В Московском Коммерческом институте шла подготовка в том числе и управленческих кадров. Для примера разберём содержание двух изучавшихся курсов – «Организация местного самоуправления» и «Политика местного самоуправления».

В отношении первого сказано следующее: «Органами местного самоуправления называются состоящие из представителей местного населения учреждения, которым государство предоставляет известные функции власти и вместе с тем осуществление известного управления… Научному рассмотрению подлежат: 1) юридическая организация местного самоуправления, т.е. юридические нормы, определяющие состав, внутреннее устройство, круг ведомства и формы деятельности органов самоуправления; 2) содержание деятельности упомянутых учреждений, т.е. те задачи управления, которые осуществляются или могут и должны быть осуществляемы ими; 3) способы, при помощи которых органы самоуправления приобретают необходимые им для выполнения задач материальные средства, иначе говоря, финансовое хозяйство местного самоуправления»[2, с. 35].

В институте в первую очередь обращали внимание на первую задачу, т.е. на юридическую квалификацию и организацию местного самоуправления. При этом рассматривались городское и земское самоуправление в России. Наш опыт самоуправления сопоставлялся с зарубежной практикой – в Англии, Франции и Пруссии. Приоритет юридической стороны объясняется тем, что в царской России, где система власти и управления была чрезвычайно централизованной, ещё предстояло бороться за внедрение настоящего широкого самоуправления, за создание правового государства.

Задача следующего курса «Политика местного самоуправления» заключается «в анализе деятельности органов самоуправления» [2, с. 37]. Отмечалось, что в Западной Европе, в силу исторических причин и политических традиций, выдвигается на первый план городское самоуправление. У нас же – земство. Поэтому в данном курсе анализируется, прежде всего, опыт западноевропейского городского самоуправления. Показано, что в Западной Европе «городскому самоуправлению удалось поставить на практическую почву решение социальных вопросов большой принципиальной важности. Сюда, например, относятся: вопрос о борьбе с трестами, о муниципализации промышленных предприятий, жилищный вопрос и связанный с ним ряд социальных мер в сфере земельной политики, расширение хозяйственной деятельности городов и внесение принципов социальной справедливости в рабочий договор и т.п.». При этом подчеркивалось, что «изучение этих специфических форм городской деятельности, далеко опередивших формы управления государственного в соответствующих областях, представляет выдающийся интерес. Впрочем, и в

будничных, так сказать, сферах управления: в области общественного призрения, народного образования и общественной гигиены, городские самоуправления, обладая большим запасом материальных средств и интеллектуальных сил, создали ряд организаций, интересных и социальной, и с юридической, и с технической стороны» [2, с. 37-38].

При изучении земского (сельского) самоуправления сначала изучались отечественные особенности этой формы самоуправления, а потом сопоставлялась наша практика с практикой аналогичных органов местного самоуправления в Западной Европе. Основной акцент делается на организацию и практику «английского графства – в области земельной политики и народного образования, бельгийских провинциальных советов – в сфере развития взаимопомощи, прусских рейхстагов и ландтагов – в области сельского хозяйства и общественного призрения и т.п.» [2, с. 38].

Даже с современной точки зрения мы можем констатировать глубокий подход к изучению различных направлений организации, юридических оснований, деятельности и т.д. органов местного самоуправления в Московском Коммерческом институте и рассматривать эти курсы, как и весь цикл, как чисто управленческие.

Сопоставляя наши и зарубежные органы самоуправления, области их деятельности и влияния, реальные возможности, они исподволь готовили новую буржуазную образованную элиту, которая должна была сформировать соответствующие социально-политические и культурные компетенции, чтобы, в идеале, оказывать влияние на существующую власть с целью трансформации русского самодержавия в либеральную сторону и даже его замены на конституционную монархию.

Список использованных источников

1. История России: в 4 т. Т. 3. Россия в эпоху великих реформ и революций (вторая половина XIX – начало 1920-х гг.): коллективная монография / под ред. Н.А. Омельченко. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 515 с.

2. Коммерческий Институт Московского Общества распространения коммерческого образования. Обзор преподавания на 1909/10 учебный год. - М.: Тип. Сытина, 1910. – 152 с.

В.В. Мищенко
д.э.н., профессор
В.Г. Лякишева
доцент
Алтайский государственный университет, г. Барнаул

ПРАВОВЫЕ, ИСТОРИЧЕСКИЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ АЛТАЙСКОГО КРАЯ И Г. БАРНАУЛА)

V.V. Mischenko
D.Sc. in Economics, Professor
V.G. Lyakisheva
Associate Professor
Altai State University, Barnaul

LEGAL, HISTORICAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORM (ON THE EXAMPLE OF THE ALTAI TERRITORY AND BY G. BARNAUL)

Аннотация. Целью работы стало изучение муниципальных реформ в России. Анализируются практические аспекты реализации базового закона о местном самоуправлении, взаимосвязь правовых, организационных и иных основ муниципального управления. Исследуются вопросы восприятия этих трансформаций населением.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная реформа, правовые и организационные основы, мнение населения.

Abstract. The aim of the work was the study of municipal reforms in Russia. Analyzed are the practical aspects of the implementation of the basic law on local self-government, the interrelation of legal, organizational and other bases of municipal administration. The questions of perception of these transformations by the population are investigated.

Keywords: local self-government, municipal reform, legal and organizational framework, public opinion.

Начало 2019 г. было ознаменовано обсуждением очередного этапа муниципальных реформ, связанного с принятием в первом чтении законопроекта в части изменения территориальных основ местного самоуправления (далее МСУ) и появлением нового вида муниципальных образований – муниципального округа. Это дает повод обратиться к некоторым историческим этапам «перманентного» реформирования МСУ. Прошедший 2018 г. был богат на памятные даты в истории российского МСУ. Это 25-летие с момента начала поэтапной конституционной реформы; 30-летие вступления в силу Европейской хартии местного самоуправления, 25-летие Конституции Российской Федерации, 15-летие Федерального закона от 06.10.2003 № 131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее ФЗ № 31).

Включенность в процесс государственного и муниципального управления (далее ГМУ) позволяют авторам высказать свое мнение по вопросу реализации ФЗ №131, оценить как положительные стороны, так и трудности, возникшие при его исполнении, проанализировать восприятие его «трансформаций» населением.

© В.В. Мищенко, В.Г. Лякишева, 2019

Возвращаясь к истокам принятия ФЗ № 131, необходимо отметить, что правовой основой МСУ в тот период являлся одноименный федеральный закон о МСУ от 28.08.1995 № 154-ФЗ. Его положения уже не соответствовали требованиям времени, поэтому появлению в свет нового закона предшествовал многолетний труд группы разработчиков под руководством Д. Козака над концепцией развития МСУ, обсуждение нескольких редакций законопроекта, поступление более 10 тыс. предложений «с мест» и т.д. Некоторые эксперты присвоили закону эпитет «131 – скорый», т.к. его принятие в октябре 2003 г. явилось одним из «заключительных аккордов» работы депутатов ГД РФ III созыва накануне выборов в декабре 2003 г. Данный эпитет частично подтверждается тем, что по состоянию на 01.04.2019 изменения в закон вносились более 160 раз, т.е. в среднем 10 раз в год [1].

На территории Алтайского края, как и в большинстве муниципальных образований (далее МО), ФЗ №131 вступил в законную силу с 01.01.2006. В связи с этим Барнаульской городской Думой (далее БГД) совместно с администрацией города была проведена значительная работа по подготовке новых муниципальных правовых актов. Общее количество решений, принятых во исполнение положений нового закона в тот период – более 80, из них 40 – в 2006 г.

Несмотря на неоднозначное отношение многих экспертов к ФЗ №131, отметим ряд его положительных моментов. Одним из них, по нашему мнению, является изменение статьей 44 формы принятия устава МО – представительным органом (далее ПО), так как ранее по ФЗ № 154 возможность принятия устава не только депутатами, но и непосредственно населением в крупных городах была практически не осуществима.

После принятия ФЗ № 131 в Барнауле был составлен план его реализации. Одна из первых возникших проблем была связана с изменением подходов к территориальным основам МСУ, так как на территории городского округа (далее ГО) по первоначальной редакции ФЗ № 131 не должно было быть поселков городского типа. А в состав Барнаульского городского округа в соответствии с уставом входило более 20 населенных пунктов, не являющихся МО, в т.ч. 4 рабочих поселка. В ГД РФ в порядке законодательной инициативы было направлено предложение об исключении данного ограничения, что нашло отражение в изменениях, внесенных в закон. Вместе с тем, был найден наиболее оптимальный для Барнаула вариант: 2 рабочих поселка – Южный и Научный городок сохранили свой статус, а 2 других – Новосиликатный и Затон были трансформированы в территориальные органы администраций Индустриального и Центрального районов города.

Принятие нового закона повлекло за собой корректировку регионального законодательства. В развитие положений ФЗ №154 в субъектах РФ были приняты законы о статусе депутатов и выборных должностных лиц МСУ. В Алтайском крае действовал Закон «О статусе депутата представительного органа местного самоуправления» от 07.06.1995 № 4–ЗС, но с принятием ФЗ № 131 он утратил силу, а новый краевой закон не охватывает все нюансы работы муниципальных депутатов. С 01.01.2006 были признаны утратившими силу Законы Алтайского края: от 05.12.1995 № 29-ЗС «Об основах местного самоуправления в Алтайском крае» и от 31.12.1996 № 65-ЗС «О территориальном общественном самоуправлении в Алтайском крае» (далее ТОС). К сожалению, на федеральном уровне закон о ТОС разрабатывался несколько лет, но так и не был принят, хотя его наличие необходимо, ведь ТОС является одной из наиболее доступных форм участия населения в МСУ.

Еще одним проблемным моментом стало внесение в ФЗ № 131 законом от 31.12.2005 № 199-ФЗ изменений, связанных с запретом работы в представительном органе депутатов – руководителей муниципальных учреждений. Эти ограничения вызвали волнение депутатского корпуса, так как традиционно его значительную часть составляли представители таких учреждений (в составе БГД в этот момент из 24

депутатов 10 являлись руководителями муниципальных учреждений образования и здравоохранения). Бурная реакция «с мест» на эти неоднозначные изменения была услышана, и уже 15.02.2006 данный запрет был отменен ФЗ № 24.

Сложным этапом в реформировании МСУ стали «радикальные» поправки, внесенные 27.05.2014 ФЗ № 136. По нашему мнению, изменения должны не формально, а реально способствовать совершенствованию законодательной базы и повышению эффективности управления в более 20 тыс. муниципальных образований РФ, с учетом их местных особенностей и традиций. Но на деле так получается не всегда. К примеру, ввели новый вид МО – городские округа с внутригородскими районами, но за 4 года на эту схему по данным Росстата перешли только 3 из 588 ГО России, т.е. пока очень трудно оценить ее эффективность.

Как у экспертов, так и рядовых избирателей идут споры о частом изменении структуры органов МСУ, особенно в случае изменения формы избрания главы МО. Внимание на проблеме частого внесения изменений в законы заострил Председатель ГД РФ VI созыва С.Е. Нарышкин, отметив, что «каждый закон – это юридический документ фундаментального характера, а не какая-то бумажка, которую можно бросать на коленки и в любой момент переписать заново» [2].

Вместе с тем, вселяет оптимизм заинтересованный подход к теме развития общества прогрессивной части молодежи. Активными участниками МСУ становятся студенты и магистранты направления ГМУ АлтГУ, которых мы стараемся приобщить к научно-исследовательской деятельности. Считаем, что одним из эффективных способов информированности населения о деятельности МСУ является проведение независимых опросов различных категорий граждан. Весной 2016 г. нами была составлена анкета и начат опрос, в ходе которого респондентам предлагалось ответить на вопросы, касающиеся организационной структуры муниципальных органов Барнаула. Его результаты в 2016 г. освещались нами ранее [3]. Продолжив исследование в 2017-2018 гг. и изучив полученные ответы, мы убедились, что населению трудно разобраться в структуре органов МСУ, особенно при ее частой трансформации. Обработка в целом 488 анкет показала, что даже с учетом статистической погрешности и недостаточной степени репрезентативности опроса, можно сделать вывод о том, что население слабо информировано об изменениях в структуре органов местной власти. А с основными положениями правовых актов, затрагивающих эти вопросы, в том числе с тремя предыдущими и новым Уставом городского округа – г. Барнаула, принятым в феврале 2018 г., незнакома даже значительная часть респондентов из целевой группы. Мы видим, что в ряде случаев респонденты дают ответы, не соответствующие уровню и структуре власти, идет смешение государственных и муниципальных органов и их руководителей [4]. Дальнейший опрос еще около 100 чел. дал практически те же результаты, что говорит о необходимости продолжения разъяснительной работы.

Трудный путь реформирования МСУ в России по ФЗ №131 показывает, что «на местах» прилагаются все возможные усилия для реализации «новелл» законодательства, но ряд из них иногда сложно внедрить на практике. Идет поиск возможных путей решения проблем, даже в условиях «перманентной» трансформации моделей управления МО, зачастую осуществляемой волевыми методами и не всегда с учетом мнения населения.

Изучение вопроса показало, что постоянное изменение правовых, территориальных и организационных основ МСУ неразрывно взаимосвязано как между собой, так и с уровнем социально-экономического развития МО. Ряд экспертов периодически озвучивает предложения о необходимости принятия нового закона о МСУ. Вместе с тем, мы согласны с мнением В. Кирпичникова на реформу МСУ и с его высказыванием о том, что «в любом случае сейчас важно не появление очередного документа, а внедрение в каждодневную практику работы властей принципов

стабильности и системности, и будет вполне логично и оправданно, если заявку на их внедрение сделают именно муниципалы» [5].

Обсуждение новелл законопроекта – 2019 должно проходить активно, с участием представителей власти, различных партий, науки, общественников. Так, в Барнауле в конце марта т.г. этому вопросу было посвящено заседание дискуссионно-аналитического клуба «2030». При разнообразии точек зрения, все участники круглого стола сошлись во мнении, что необходим взвешенный и неспешный подход к предстоящим преобразованиям, с учетом местных особенностей (а в крае более 700 МО – 4-ое место в РФ) и обязательным изучением общественного мнения, так как цель любой реформы – улучшение качества жизни населения. Этот процесс представляет интерес для продолжения исследования и подчеркивает актуальность заявленной темы.

Список использованных источников

1. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10. 2003 №131 - ФЗ (в ред. от 06.02.2019 № 3 – ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 40. Ст. 3822.

2. Официальный сайт Президента РФ [Электронный ресурс]. URL: http://kremlin.ru/events/president/news/51827.

3. Мищенко В.В., Лякишева В.Г., Бочкарева Е.А. О некоторых правовых, организационных и социально-экономических аспектах повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления // Известия Алтайского государственного университета. – 2016. – №3(91). – С. 126 – 132.

4. Лякишева В.Г., Бочкарева Е.А. К вопросу информированности населения о структуре органов власти в условиях трансформации модели управления муниципальным образованием // Ломоносовские чтения на Алтае: фундаментальные проблемы науки и техники – 2018. [Электронный ресурс] / АлтГУ - С. 2512 – 2521.

5. Зачем муниципалам новая революция? // Муниципальная Россия. – 2013. – № 3 (39). – С. 69 – 80.

Ю.А. Мышко
Ст. преподаватель
Государственный университет управления, Москва

ГОРОДСКАЯ РЕФОРМА 1870 ГОДА КАК НАЧАЛО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ЕЕ ПРАВОВЫЕ НОРМЫ

U.A. Myshko
Senior Lecturer
State University of Management, Moscow

URBAN REFORM OF 1870 AS THE BEGINNING OF LOCAL GOVERMENT IN RUSSIA: LEGAL REGULATIONS

Аннотация. Историческое правовое обоснование городских реформ в Российской Империи. Их становление и развитие. Правовая преемственность и развитие в условиях современного мегаполиса. Зарождение и становление местного самоуправления в России.
Ключевые слова: город, реформа, история, местное самоуправление.

Abstract. Historical legal justification of urban reforms in the Russian Empire. Their formation and development. Legal continuity and development in a modern metropolis. The origin and development of local self-government in Russia.
Keywords: urban, reform, history, local government.

Исторически так сложилось, что примерно половина населения страны проживает в городах. Для упорядочивания городской системы проживания большой массы людей совместно, а также для решения их насущных ежедневных проблем, требуется стройная и четкая система управления городским хозяйством. Первые попытки провести реформу в городе предпринял царь Петр I. Из всех реформ, проведенных этим правителем, реформа местного самоуправления оказалась неудачной. В городах на местах отсутствовала четкая система подчинения. Из городской реформы Петра мы видим, что все население городов было разделено на две категории регулярное и подлое. К регулярным горожанам были отнесены богатые, состоятельные горожане. Владельцы капитала, недвижимости, городские чиновники, крупные ремесленники. Они высочайшим повелением были освобождены от уплаты податей и могли участвовать в выборах в органы местного самоуправления. Все остальные горожане были приравнены к крепостным крестьянам и относились к податному классу. Была учреждена Бурмистерская палата (переименована в Ратушу в 1719 г.), главной функцией которой был сбор налогов. А в 1720 году были образованы Магистраты, которые занимались тем, что разделили население на разряды, и следило за административным порядком в этих разрядах (дворах) и посадах. Магистраты появились во всех городах к 1724 году. Власть училась опираться на местное самоуправление, что Петр I, во время великого посольства, увидел в европейских странах и был восхищен порядком. Магистраты усилили полицейский надзор в городах, занимались поиском беглых солдат и пристраивали на работу на государственные предприятия всех податных людей. Магистраты являлись главными судебными органами в городах. Главной своей задачей Петр, проводя данную реформу, ставил сбор денег в казну, страна была истощена Северной войной.

© Ю.А. Мышко, 2019

Строгий контроль за доходами населения и сбор податей – основная задача возложенная на Бурмистерскую палату.

Вторая попытка упорядочивания городской жизни и усиление вертикали власти при помощи местного самоуправления, была предпринята Екатериной II. Губернская реформа 1775 года ввела понятие ГОРОД как административной единицы со всеми управляющими органами и чиновничеством. А вот Полицейская реформа 1782 года упорядочила иерархию органов правопорядка внутри городов.

Наконец, появилась в 1785 году Жалованная грамота городам. В ней уже был четко определен новый класс – горожане. А также упорядочены функции всех ветвей административной власти в городах и работы правоохранительных органов.

Звание «настоящие городские обыватели» получили самые богатые и знатные люди города и священнослужители.

Купцы были поделены на три гильдии по объему капитала.

Все ремесленники обязательно приписывались к цехам и учитывались.

Должны были также становиться на учет иностранцы, постоянно проживающие в городе и прибывающие в него.

«Именитые граждане» – это известные предприниматели и меценаты, художники, литераторы, музыканты, ученые.

Остальные – посадские люди.

Каждые три года проводилось избрание Городской думы. Общая же дума избирала шестигласную. То есть, по одному депутату от каждого разряда, ими и управлял Городской Голова. Несмотря на свое громкое название Дума управляла мелкими хозяйственными делами и часто зависела от мнения заезжего высокого чина. Что прекрасно показывает нам комедия Н.В. Гоголя «Ревизор», написанная им в 1836 году, то есть до принятия Александром II, решения о реформировании городского муниципального хозяйства было почти сорок лет.

Сильной и своевременной реформой местного самоуправления стала Городская реформа Александра II. Шел необычайный подъем промышленности, население городов росло, а значит требовалась реформа здравоохранения в рамках общей, реформа культурной и общественной жизни. Нужны были преобразования в просвещении.

Реформа предусмотрела все. Была создана система органов городского самоуправления: Городская дума и городская управа. Главой и Думы, и управы назначался городской голова, которого утверждал губернатор, а в крупных городах – министр внутренних дел.

Компетенция думы включала в себя задачи о назначении городских тарифов и сборов, о приобретении городской недвижимости, о назначении выборных должностных лиц. Выборы эти проходили на основе имущественного ценза и оседлости. С 25 лет любой гражданин, имеющий собственность или ведущий хозяйственную предпринимательскую деятельность мог быть избран в думу.

В столичных думах гласных членов было много [2]. В московской – 180 человек, а в Петербургской – 252 человека. В обычных некрупных городах количество избранных депутатов не превышало 70 человек. Дума была органом распорядительным. Избиралась на 4 года, но как любой распорядительный орган власти имела свой постоянно действующий исполнительный орган – городскую управу. Управа состояла из городского головы, и нескольких гласных членов. Избирательное право в сословной России того времени базировалось на имущественном цензе. То есть одним из главных критериев избирательного права, пассивного и активного, то есть возможности избирать и быть избранным, зачастую были лишены вполне приличные граждане учителя, врачи, не имевшие собственных домов, а снимавшие квартиры. Принимать участие в голосовании непосредственно позволялось только мужчинам. Это не означает, что женщины были лишены

избирательных прав, они могли голосовать, передав свой голос через доверенное лицо [3].

Налицо ограниченность данной реформы. Целый слой городских жителей был отстранен от участия в городском самоуправлении. То есть по мнению критиков реформы, любой купчишка, не знающий грамоты, но владеющий домой в городе, мог иметь право голоса, а врач, светило науки, имеющий съемное жилье – не мог, что несомненно было большим пробелом в положении, уставе реформы. И этот недостаток так и не был устранен.

Компетенция городского самоуправления на тот момент была ограничена решением чисто хозяйственных вопросов. В его ведении были такие вопросы ка: устройство больниц и школ, попечение о развитии торговли, то есть предоставление мест в городе для проведения ярмарок, рынков и решение всех возникающих хозяйственных вопросов, городское налогообложение физических и юридических лиц, транспортные проблемы, вопросы своевременного вывоза отходов, вопросы водоснабжения и канализации, устройство уличного освещения и озеленение города. Также по этой реформе в ведение городского самоуправления входили обязанности борьбы против нищенства и безграмотности, учреждение музеев и культурных центров.

В управление городом были привечены дворянские сословия и духовенство, владеющие недвижимостью в черте города, что было несомненным недостатком. Неподатного сословия было меньше половины населения, и основная его часть не могла напрямую участвовать в управлении городом.

Сама Городская реформа была непосредственным продолжением Земской реформы Александра II. Этот правитель несомненно очень много сделал для своей страны. Его внутренние реформы сравнимы по масштабам действия и последствиям с реформами Петра I. В результате Земской реформы и отмены крепостного права, в города хлынул приток рабочих рук, возрождалась и укреплялась торговля и промышленная деятельность. В городах образовалась новая политическая культура. Мощнейшие реформы дали начало общим переменам в общественном строе и хорошо повлияли на развитие городской жизни как самостоятельного направления общественных отношений. С освобождением крестьян оживилась городская жизнь, постепенно возникало земство, началась усиленная постройка железных дорог [4].

До Городской реформы 1870 года управление городом зависело от решения Петербурга. Указы, постановление и распоряжения шли долго, и зачастую не соответствовали реальной ситуации в городе. Александр II освободил Сенат от решения мелких городских проблем местного самоуправления, предоставив городам самостоятельность в управлении. Из недостатков следует выделить то, что в небольших городах не хватало средств для содержания городских чиновников, органов правопорядка, собираемость налогов не была высокой, что требовало вмешательства и поддержки федеральных властей, что вызывало бюрократические проволочки.

Однако, несмотря на указанные недостатки, в целом данная реформа местного самоуправления помогла России сделать определенные шаги в сторону улучшения управления на местах и помогла развитию экономики внутри городов.

Граждане стали реализовывать свое право на местное самоуправление через выборные органы. Эти органы обязаны учитывать общественное мнение, рассматривать жалобы и предложения граждан, проводить встречи с общественностью, выступать с отчетами о потраченных городских средствах. Население является главным контролирующим органом и вправе выразить свое недоверие избранному городскому чиновнику. Граждане участвуют в собраниях и местных референдумах, а также могут принимать участие в выборах должностных лиц.

Все эти основы местного самоуправления были заложены Городскими реформами. И если в период правления Петра I, местное самоуправление было больше контролирующим и надзорным органом, то к моменту претворения в жизнь реформы Александра 2, местное самоуправление и его органы были ориентированы на мнение граждан. Здесь наблюдается преемственность поколений. Сейчас в городском самоуправлении используются именно такие методы городского самоуправления, и они отражены в законодательстве Российской Федерации. О чем на прямо говорит ФЗ от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [1]. А также отражено в четырех статьях Основного Закона Российской Федерации Конституции в главе 8.

Именно с Городской реформы 1870 года началось муниципальное развитие. Что для России девятнадцатого века стало прогрессивным явлением. Данный правовой документ изменил социальную действительность, а город стал самостоятельной полноценной административной единицей с четкой системой внутреннего местного самоуправления.

Список использованных источников

1. Закон Российской Федерации «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от06.10.2003 N 131-ФЗ // Информационно-правовая база «КонсультантПлюс».

2. Городовое положение 16 июня 1870 г. Санкт-Петербург: [б.и.] 1871 – 101 с.

3. Алпатов Ю.М. Становление городского самоуправления в России до 1917 года / Ю.М.Алпатов // Русский закон. – 2007. – № 5. – с. 829-846.

4. Борисов А.В. Избирательный закон и организация системы выборов по городовым положениям 1870 и 1892 гг. / А.В.Борисов // Известия.

5. Ключевский Василий. Русская история. Полный курс лекций. Лекция шестьдесят восьмая.

А.В. Питрюк
к.б.н., доцент
Государственный университет управления, Москва

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В МЕГАПОЛИСЕ

A.V. Pitriuk
Ph.D., Associate Professor
State University of Management, Moscow

ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF ENVIRONMENTAL SECURITY IN THE METROPOLIS

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению возможных путей развития правового регулирования реализации экологической политики городов. В настоящее время экологическое законодательство активно изменяется. Целесообразно учесть специфические проблемы городской экологии в экологическом праве.
Ключевые слова: экологическое право, городская экология, охрана окружающей среды.

Abstract. The article is devoted to the consideration of possible ways of development of legal regulation of the environmental policy of cities. Currently, environmental legislation is actively changing. It is advisable to take into account the specific problems of urban ecology in environmental law.
Keywords: environmental law, urban ecology, environmental protection.

Экология крупных городов характеризуется специфическим комплексом проблем, обусловленных прежде всего наличием техногенных объектов, возведенных в основном в период активной индустриализации. Следовательно, крупные города можно обозначить как территории повышенного экологического риска. Важнейшую роль в управлении охраной окружающей среды играет правовое регулирование, которое в последнее время претерпевает значительные изменения. Прежде всего реформа российского экономического законодательства позволила ввести новую классификацию предприятий в зависимости от осуществляемого вреда окружающей среде и установить новый дифференциальный подход к платежам за осуществленное воздействие. Таким образом было достигнуто значительное повышение эффективности применения механизма экономического стимулирования развития экологической политики предприятий. Кроме того, применение дифференциального подхода позволяет значительно повысить концентрацию административных ресурсов в сфере управления наиболее экологически опасными предприятиями и сократить бюрократическое давление на субъекты экономической деятельности, не приводящей к сильным изменениям в окружающей среде.

Учитывая необходимость дальнейшего совершенствования экологического законодательства, активно обсуждается возможность кодификации как федерального, так и регионального законодательства в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования. Несмотря на успешный опыт кодификации в Республике Башкортостан и в Республике Татарстан, Экологический кодекс РФ так и не был разработан. Присоединяемся к позиции авторов о необходимости принятия Экологического кодекса в городах федерального значения [1; 2].

© А.В. Питрюк, 2019

Центральную роль в управлении охраной окружающей среды играют органы исполнительной власти. К основным направлениям деятельности городских властей можно отнести:

– организация озеленения и благоустройства городских территорий, муниципальный лесной контроль;

– управление охраной и эксплуатацией водных объектов в рамках своих полномочий;

– организация сбора, вывоза, переработки и т.д. бытовых и промышленных отходов;

– развитие экологической культуры и сознания населения.

Однако, значительное сокращение полномочий органов местного самоуправления в сфере экологического контроля снизило уровень эффективности управления в сфере экологии городов.

Для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти необходимо разработать систему показателей, которые целесообразно рассматривать в динамике. Так, в ежегодных докладах об экологической ситуации в Санкт-Петербурге за последние годы в качестве таких показателей помимо традиционных показателей состояния окружающей среды указаны: текущие затраты на охрану окружающей среды и ее отдельных компонентов (что, безусловно, должно отражать климатические и географические особенности города), инвестиции в основной капитал, направленные на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов, объемы и структура потребления энергетических ресурсов (первичной энергии), количество отходов, вовлеченных во вторичное использование и т.д.

Считаем, что необходимо разработать единый перечень таких показателей, который будет использован для оценки эффективности деятельности уполномоченных в сфере экологии органов исполнительной власти не только городов федерального значения, но и других городов РФ, а также муниципальных образований.

На наш взгляд целесообразно вернуться к рассмотрению перспектив использования механизма экологической паспортизации территорий. Данный способ учета состояния экологических параметров городских территорий может выполнять существенную роль: экологические показатели городской территории в значительной степени определяют цены и уровень спроса на недвижимость, следовательно, экологический паспорт будет определять инвестиционную привлекательность городской территории. В настоящее время есть опыт составления экологических паспортов отдельных территорий в составе регионов, особо охраняемых территорий, отдельных регионов. На наш взгляд необходимо вносить в эти основополагающие для планирования хозяйственной и природоохранной деятельности документы не только информацию о природных условиях территории (тип почв, состояние флоры и фауны, характеристики водоемов и т.д.), но и перечень предприятий на территории, характеристики их негативного воздействия на окружающую среду, постоянно обновляющиеся результаты экологического мониторинга атмосферного воздуха, гидросферы и почв и т.д.

Список использованных источников

1. Доклад об экологической ситуации в Санкт-Петербурге в 2017 году/Под редакцией И.А. Серебрицкого – СПб.: ООО «Сезам-принт», 2018. – 158 с.

2. Месилов М.А. К вопросу о кодификации экологического законодательства в городе Москве // Вестник МГУУ, 2016, №2, С.25-29.

С.Н. Смирнов
к.ю.н., доцент
Тверской государственный университет, Тверь

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ОРГАНОВ КРЕСТЬЯНСКОГО СОСЛОВНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ИХ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ (ВТОРАЯ ПОЛОВИНА XIX – НАЧАЛО XX ВВ.)

S.N. Smirnov,
Ph.D. in Law, Associate Professor
Tver State University, Tver

TO THE QUESTION OF THE LEGAL STATUS OF PEASANT CLASS SELF-GOVERNMENT IN THE CONTEXT OF THEIR INTERACTION WITH THE GOVERNMENT OF THE RUSSIAN EMPIRE (THE SECOND HALF OF XIX – EARLY XX CENTURIES.)

Аннотация. Рассматриваются вопросы правового статуса органов крестьянского сословного самоуправления и их должностных лиц в России во второй половине XIX – начале XX вв.
Ключевые слова: Россия, крестьяне, самоуправление, правовой статус.

Abstract. The article deals with the legal status of peasant class self-government authorities and their officials in Russia in the second half of XIX – the beginning of XX centuries.
Keywords: Russia, peasants, self-government, legal status.

В рассматриваемый период в Российской империи функционировала достаточно развитая институционально система крестьянского самоуправления. Одной из важнейших сторон функционирования крестьянского самоуправления является взаимодействие с системой государственного управления, представленной государственными органами центрального, регионального (губернии и области) и местного (уезды и округа) уровней. Правила организации взаимодействия власти в «месте сочетания» государственного управления и местного самоуправления были (и остаются до сих пор) объектом внимания ученых-государствоведов и управленцев-практиков. Полагаем, что указанные выше обстоятельства объясняют актуальность избранной темы.

Метод исследования в данной работе включает в свой состав примененные в рамках цивилизационного подхода диалектический, исторический, формально-юридический, критико-правовой и некоторые другие методы.

Настоящее исследование опирается на достижения в общей теории права, философии права, теории конституционного (государственного) права, теории управления. Эти достижения представлены трудами С.А. Авакъяна, С.С. Алексеева, С.И. Архипова, М.В. Баглая, Н.В. Витрука, С.Г. Киселева, Б.А. Кистяковского, А.И. Коваленко, Е.И. Козловой, В.М. Корельского, Н.М. Коркунова, С.П. Кострикова, О.Е. Кутафина, Г.Р. Латфуллина, А.А. Малиновского, А.В. Малько, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.С. Нерсесянца, В.Д. Перевалова, Р.А. Ромашова, В.В. Таболина, Е.Н. Трубецкого, Б.Н. Чичерина и других отечественных ученых, а также трудами зарубежных исследователей.

© С.Н. Смирнов, 2019

Предметом исследования в настоящей работе являются те компоненты правового статуса органов общественного управления крестьян и их должностных лиц, которые подвергались возможным изменениям в результате взаимодействия с государственными органами управления различного уровня.

Различные аспекты данной темы рассматривались в научных работах историко-правового, государственно-правового и исторического характера.

Первыми исследователи стали ученые и администраторы – современники рассматриваемых событий. В их числе необходимо назвать В.М. Гессена, Г.Г. Джаншиева, В.О. Ключевского, А.А. Корнилова, С.П. Мельгунова, В.И. Пичеты, П.Н. Подлигайлова, И.М. Страховского и др.

В советский период проблематика организации крестьянского самоуправления, включая взаимодействие с системой государственного управления, изучалась с позиций формационного подхода и материалистической диалектики. Необходимо назвать имена Н.М. Дружинина, С.М. Дубровского, П.А. Зайончковского, П.Н. Зырянова, И.Д. Ковальченко, В.В. Никулина, М.Н. Покровского, В.К. Яцунского и др. [9 – 11].

В настоящее время выходят в свет работы историко-правового и исторического характера, в которых освещаются различные аспекты формирования и функционирования системы крестьянского сословного самоуправления во второй половине XIX – начале XX вв. В числе авторов этих работ Н.А. Бойко, М.А. Виноградов, О.Г. Вронский, Ю.Г. Гордиенко, Н.В. Дунаева, П.В. Ерин, Л.Н. Жданович, Ю.А. Зайцева, Т.А. Залюбовская, М.Е. Неёлова, Т.Н. Шишкарева и др. [4 – 8, 12, 16].

В широком контексте государственно-правового развития России вопросы крестьянского самоуправления во второй половине 19 – начале 20 вв. рассматриваются в работах И.А. Исаева, М.А. Исаева, В.М. Клеандровой, Н.В. Михайловой, Р.С. Мулукаева, Р.Т. Мухаева, Ю.П. Титова и других правоведов.

Указанная проблематика нашла свое отражение также в зарубежной историографии [14 и др.].

Источниковую базу работы составляют некоторые нормативно-правовые акты рассматриваемого периода.

В историографии дана довольно суровая оценка степени самостоятельности органов крестьянского сословного самоуправления. Отмечается, в частности, что и на уровне сельского общества, и на уровне волости принцип самоуправления парализовался подчиненностью их общим бюрократическим полицейским и административным властям [15, с. 157].

Анализируя законодательство и правоприменительную практику Российского государства во второй половине XIX - начале XX вв., мы видим признаки курса на сближение и, в ряде случаев, «переплетение» управленческих функций некоторых органов управления, прежде всего местного уровня, и органов крестьянского сословного самоуправления.

Взаимодействие органов государственной власти с органами самоуправления проходило по следующим направлениям: 1) организационно-кадровое, 2) функциональное.

Это взаимодействие, а, точнее говоря, те организационно-правовые формы его, которые избрала верховная государственная власть, оказали прямое влияние на развитие статуса должностных лиц органов самоуправления в направлении его сближения со статусом государственных служащих. Возникает вопрос о том, насколько далеко зашло это сближение, изменило ли оно ключевые характеристики правого статуса как крестьянских сословных органов, так и их должностных лиц.

В соответствие с Общим положением о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости (1861 г.) и Общим положением о крестьянах (1902 г.) на уровне сельского общества распорядительным органом являлся сельский сход, а исполнительным -

сельский староста; на уровне волости - волостной сход, а также волостной староста и волостное правление.

Сельский сход как орган власти выполнял функции, присущие сословным органам по регулированию членства в сельском обществе, материальной поддержки членов общества и т.д. Сход осуществлял полномочия собственника надельной земли. Нормативные документы не делегировали органам государственного управления указанные выше полномочия и функции.

Существенно более активно взаимодействовал с местными органами государственного управления сельский староста. Именно ему были переданы некоторые государственные полномочия. Именно он контактировал с чинами полиции, следователями и другими сотрудниками государственных органов.

В качестве распорядительного органа крестьянского мира волости осуществлял свои полномочия волостной сход. Основной проблемой в его деятельности нам видится не вмешательство государственных органов, а доминирование волостного старшины.

Констатируем известный факт, что наиболее активно с системой государственного управления контактировал волостной старшина. С одной стороны, ему были переданы достаточно многочисленные управленческие функции, свойственные государственным органам. Так же, как сельский староста, волостной старшина имел право проводить дознание и применять меры административного взыскания. С другой стороны, волость являлась высшим уровнем крестьянской сословной организации и, значит, являлась субъектом управленческих отношений не только на уездном, но и на региональном уровне. Именно через волостные органы и их главу – волостного старшину – государственные органы в целом ряде случаев реализовывали свои полномочия по управлению сельским населением. Соответствующая схема взаимодействия еще в 1861 г. была закреплена юридически и, сама по себе, опасности для «перерождения правовой природы» волостного старшины как крестьянского сословного института не представляла, хотя, как отмечается в научной литературе, волостной старшина находился «под пристальным контролем уездных властей» [5, с. 17].

Ситуация осложнилась после введения в 1889 г. института земских начальников. На тему деятельности земских начальников вышло в свет немало научных работ [13 и др.].

Напряжение исходило, как мы полагаем, из двух факторов. Первый заключается в различии сословной принадлежности должностных лиц крестьянских органов самоуправления и органов государственного управления. Волостной старшина принадлежал к податному сословию, подлежащему телесным наказаниям. Второй фактор состоял в злоупотреблении своим положением, если угодно, злоупотреблении правом, со стороны чиновников, в частности, земских начальников. Например, применение двух административных и судебных полномочий в совокупности – временное отстранение от должности и наложение телесного наказания – означало на практике лишение волостного старшины каких-либо возможностей отстаивания им интересов сельских обывателей волости перед лицом земского начальника.

В качестве вывода отметим, что в целом система крестьянских органов управления сохранила правовой статус сословного самоуправления. Ключевые характеристики статуса органов и их должностных лиц изменены не были. В наибольшей степени данный вывод относится к сельскому сходу и волостному сходу как органам сословного самоуправления. Наибольшему воздействию со стороны органов государственного управления подвергся правовой статус крестьянских должностных лиц – сельского старосты и, особенно, волостного старшины.

Список использованных источников

1. Манифест «О всемилостивейшем даровании крепостным людям прав состояния свободных сельских обывателей и об устройстве их быта» от 19 февраля 1861 г.

2. Общее положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости (1861 г.).

3. Общее положение о крестьянах (1902 г.).

4. Бойко Н.А. Местное самоуправление в России во второй половине XIX – начале XX века (историко-правовое исследование): дис. … канд. юрид. наук. М., 2006.

5. Виноградов М.А. Крестьянское самоуправление в России 1889 – 1914 гг. (по материалам Московской губернии): дис. … канд. ист. наук. М., 2009.

6. Вронский О.Г. Государственная власть России и крестьянская община. Рубеж XIX – XX вв. – 1917 г. (по материалам губерний земледельческого центра страны): дис. … д-ра. ист. наук. М., 2001.

7. Дунаева Н.В. Эволюция правового статуса свободных сельских обывателей Российской империи в XIX в.: дис. … д-ра юрид. наук. СПб., 2011.

8. Ерин П.В. Сельское правосудие и местное самоуправление русских крестьян в конце XIX – начале XX века (на материалах Тамбовской губернии): дис. … канд. ист. наук. Воронеж, 2013.

9. Зайончковский П. А. Правительственный аппарат самодержавной России в XIX в. М.: Мысль, 1978. 288 с.

10. Зайончковский П.А. Отмена крепостного права в России. М. 1954. 292 с.

11. Зайончковский П.А. Проведение в жизнь крестьянской реформы 1861 г. М.: Соцэкгиз, 1958. 467 с.

12. Зайцева Ю.А. Уездное управление и самоуправление на Южном Урале во второй половине XIX – начале XX века: дис. … канд. ист. наук. Оренбург, 2011.

13. Звонцова А.В. Институт земских начальников в России в эпоху консервативной стабилизации и реформаторском процессе в 80-е гг. ХГХ в. – начале XX в. (по материалам Тульской губернии). Автореф. дис. … канд. ист. наук. Тула, 2006.

14. Павловская А.В. Крестьянская реформа 1861 года в России в освещении английской и американской исторической литературы: дис. … канд. ист. наук. М., 1991.

15. Уланов В.Я. Крестьянская реформа // Три века. Том шестой: Сб./Сост. А.М. Мартышкин, А.Г. Свиридов. – М.: «ГИС», 1995.

16. Шишкарева Т.Н. Крестьянское общественное управление в 1861 – 1900 гг. (на материалах Курской губернии): дис. … канд. ист. наук. Курск, 2013.

Е.Е. Томилина
к.ю.н.
А.Б. Опокин
ст. преподаватель
Государственный университет управления, Москва

СООТНОШЕНИЕ ПУБЛИЧНОГО И ЧАСТНОГО ПРАВА ПРИ ПРИНУДИТЕЛЬНОМ ИЗЪЯТИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД

E.E. Tomilina
Ph.D.in Law
A.B. Opokin
Senior lecturer
State University of Management, Moscow

RATIO OF PUBLIC AND PRIVATE LAW AT COMPULSORY SEIZURE OF LAND FOR THE STATE AND MUNICIPAL NEEDS

Аннотация. В статье рассматриваются некоторые аспекты соотношения публичного и частного права при принудительном изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Анализируются правовые механизмы при разрешении конфликтов частных и общих интересов при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд.
Ключевые слова: государство, частный и общий интерес.

Abstract. The article discusses some aspects of the relationship of public and private law in the compulsory withdrawal of land for state and municipal needs. Legal mechanisms are analyzed in resolving conflicts of private and common interests in the seizure of land plots for state and municipal needs.
Keywords: state, private and common interest.

Со времен античности в мировой юридической науки под публичным правом принято понимать положения, относимые к пользе (интересам) государства, а под частным правом – положения, способствующие реализации и защите потребностей отдельных лиц. В качестве критерия разграничения выступает превалирующий интерес. При этом частноправовые отношения базируются на принципе равенства, публично-правовые основаны на подчиненности и субординации

Частное право появляется с возникновением частной собственности и регулирует имущественные и личные неимущественные отношения между физическими лицами и юридическими лицами. Нормы частного права регулируют и охраняют отношения частных собственников. Частноправовая сфера – это прежде всего сфера частной инициативы и свободы. Наличие частноправовой сферы в общественной жизни означает юридическое оформление и гарантированность частной жизни, частной инициативы, права на частную собственность. К отраслям частного права относят гражданское, авторское, патентное, семейное, трудовое право и иные.

Признаками частного права являются:

1. Частноправовые отношения носят добровольный характер и возникают со свободным волеизъявлением субъектов правоотношения.

© Е.Е. Томилина, 2019

2. Субъекты частноправовых отношений обладают одинаковым объемом субъективных прав.

3. Частное право защищает и обеспечивает частный интерес, концентрирует внимание на экономических свободах.

4. Частное право обеспечивает защиту частных лиц от произвола со стороны органов государственной власти.

5. В частном праве преобладают диспозитивные нормы, которые предписывают субъектам варианты поведения, но в тоже время предоставляют участникам правоотношений возможность самим определять содержание собственных взаимоотношений и самим урегулировать отношения в пределах законных средств.

6. В частноправовых отношениях господствует метод координации.

Публичное право связано с полномочиями органов государственной власти, с реализацией общих целей и задач. Нормы публичного права направлены на обеспечение и защиту общего интереса. Публичное право включает в себя такие отрасли, как государственное (конституционное) право, уголовное право, финансовое право, административное право, процессуальные отрасли права и тд. Все вышеперечисленные отрасли права носят публично-правовой характер и защищают общие (государственные) интересы, в том числе само устройство государства и его деятельность.

К признакам публичного права относят:

1. Публичное право рассчитано на иерархические отношения субъектов и субординацию норм и актов.

2. Нормы публичного права регулирует отношения между государством и частными лицами либо между органами государственной власти.

3. Нормы публичного права обеспечивают и защищают общий (публичный) интерес – концентрируют внимание на запретах и обязанностях людей перед государством.

4. В публичном праве преобладают императивные нормы. которые носят директивно-обязательный характер.

5. В публичном праве у субъектов отсутствует юридическое равенство.

6. Новейшие технические способы и приемы достаточно широко используются в публичном праве.

7. В публично-правовых отношениях господствует метод субординации.

Одним из первых правоведов, изучивших соотношение публичного и частного права и категории интереса, считается Р. Иеринг. Он последовательно и детально изучил связь права и интереса, в том числе обосновал мнение, что государство и право есть результат и средство, разрешения конфликтов частных и общих интересов на уровне отдельных правовых институтов. В этой связи представляется важным рассмотреть соотношение частных и публичных интересов на примере института изъятия (выкупа) земельных участков.

Российскому законодательству институт изъятия (выкупа) земельных участков для государственных нужд известен достаточно давно. Правовые нормы, направленные на регулирование института изъятия (выкупа) земельных участков для публичных нужд, получили закрепление в дореволюционном, затем в советском, наконец в современном Российском законодательстве.

Современное Российское законодательство в области изъятия земельных участков имеет межотраслевой характер. Юридические нормы, в соответствии с которыми происходит изъятие, прописаны в гражданском праве (ГК РФ), земельном праве (ЗК РФ), градостроительном кодексе (ГрК РФ), относятся к административном праву, в других федеральных законах и подзаконных актах, в том числе субъектов

Российской Федерации, и, конечно, основные положения указаны в Конституции Российской Федерации.

Данный механизм напрямую затрагивает права и свободы граждан и обязанности государства в обеспечении данных прав, которые указаны в Конституции Российской Федерации [1]. К сожалению, на сегодняшний день одним из самых проблемных способов приобретения имущества для государства является изъятие(выкуп) земли для государственных и муниципальных нужд. В последние годы законодательство в области принудительного изъятия (выкуп) земель несколько раз существенно изменялось, разработка новых проектов в данной области продолжается. В настоящее время законодательным органом в России рассматривается проект закона, который регламентирует принудительное изъятие (выкуп) недвижимости для нужд муниципалитетов.

Достичь сбалансированного сочетания общих и частных интересов при изъятии (выкупе)земли для государственных и муниципальных нужд возможно только при сбалансированном регулировании и упорядочении общественных отношений, возникающих, когда появляется необходимость использовать земельный участок в общих (публичных) интересах, находящейся в собственности у физического либо юридического лица [7].

По мнению С. А. Боголюбова и Б. Ж. Абдраимова «одним из наиболее ярких проявлений правомочий государства как политического суверена является возможность изъятия земли у собственника для государственных или иных публичных надобностей» [7].

Соответствующий уполномоченный орган государственной либо муниципальной власти, принявший решение об изъятии (выкупе) земельного участка для государственный и муниципальных нужд, проявляет одностороннюю волю. Уполномоченный государственный или муниципальный орган власти наделен властными полномочиями и реализуя принятые решения об изъятии (выкупе) земельного участка для принудительных и муниципальных нужд действует как публичная власть и в публичных интересах. Субъекты данного правоотношения не являются юридически равными. Одним из принципов права является справедливость, в связи с этим соблюдение интересов частных собственников при изъятии (выкупе) земельных участков для государственных и муниципальных нужд, в случае преобладания публичных начал, становится гарантией исполнении данного принципа. В ст. 1 Земельного кодекса РФ закреплен принцип, при котором охрана и использование земельных участков реализовывается в интересах всего общества, но при этом должны быть гарантированы права каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащей ему земли. В данном случае важно соблюдать разумный баланс, обеспечивая общий (публичный) и частный интересы. В современном мире категории "частный интерес", "публичный интерес" приобретают важное значение, так как государство объявившими себя демократическими должны защищать и гарантировать соблюдение прав и свобод человека и гражданина, в том числе и право частной собственности на землю. В теории права общечеловеческие ценности преобладают по отношению к другим охраняемым правам интересам, но в законодательстве данный приоритет слабо отражен.

В юридической литературе подчеркивается, что конкретизация и преобладание общественных интересов является важным условием для сохранения разумного баланса частных и публичных начал. Процесс выявления и закрепления в праве общественно значимых интересов, соответствующих объективным интересам и потребностям общества, имеет существенное значение, так как защита правом интересов, не соответствующих объективным интересам и потребностям общества,

влечет нарушение баланса интересов, что в свою очередь может привести к социальной напряженности.

Граница между сферами частных и общественных интересов является подвижной и определяется волей законодателя. Определение этой границы также создает проблему сочетания (обеспечения баланса) частных и общественных интересов. Основополагающий принцип должен быть основой для преодоления противоречий интересов: государство, представленное законодательной властью, должно стремиться к тому, чтобы соблюдение интересов общества и государства (общественных интересов) было выгодно каждому владельцу земельного участка. В то же время обеспечение разумного баланса частных и общественных интересов способствует не только воля законодателя. Иногда законодатель, установив норму права, нарушает указанный баланс. В подобных случаях судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации имеет большое значение, так как признание нормативного акта, полностью или частично не соответствующего Конституции, в том числе по мотивам установления разумного баланса между публичными и частными интересами, влечет за собой утрату действия этого акта. или его соответствующей части. При это в соответствии со ст. 79 Закона о Конституционном Суде вполне определенно закреплено, что решение Конституционного Суда окончательно и не подлежит обжалованию.

Особое внимание по вопросам соблюдения баланса частных и общих (публичных) интересов между государством и частными собственниками земельных участков уделяется в решениях Европейского суда по правам человека. Рассматривая споры, суд в каждом случае оценивает соотношение общего (публичного) и частного интереса: был ли соблюден баланс государственными органами власти применительно к физическим и юридическим лицам. Особенно наглядно анализ данного соотношения виден на примере споров, связанных с недвижимостью (например, экспроприация земельных участков, строений) [6].

Суд определяет три условия: во-первых, любое вмешательство государственных органов относительно собственности должно быть законным; во-вторых, лишение собственности возможно "на условиях, обеспеченных законом"; в-третьих, государства имеют право осуществить контроль над использованием собственности посредством "выполнения законов". В связи с этим Суд делает вывод о том, что вопрос, был ли соблюден справедливый баланс между требованием общего интереса и требованиями защиты основных прав частного лица, относится лишь к установлению того, соответствовало ли обсуждаемое вмешательство требованию законности и было ли оно обоснованно и целесообразно.

В связи с этим публичный интерес в использовании земельного участка, принадлежащего на законных основаниях физическому или юридическому лицу, справедливо ограничен перечнем оснований, при наличии которых возможно произвести изъятие земельного участка для государственных или муниципальных нужд. Согласно ст. 49 ЗК РФ аннулирование права частной собственности возможно в случаях:

Исполнение международных соглашений РФ;

Возведение либо реконструкция объектов, имеющих федеральное, региональное либо местное значения (при условии, что отсутствуют иные возможности их реконструкции/возведения). К таковым относятся объекты:

– энергетических систем (региональный и федеральный уровень);

– объекты атомной энергии;

– объекты обороны и безопасности государства, имеющие стратегическое значение;

– объекты, связанные с космической деятельностью;

– энерго-/газо-/теплоснабжения; объекты централизованных систем горячего водоснабжения, холодного водоснабжения и (или) водоотведения федерального, регионального или местного значения;

– автомобильные дороги федерального, регионального, местного значения [3].

Стоит отметить, что существуют и другие обстоятельства, регламентируемые действующим федеральным законодательством [8]. Одним из ключевых условий при изъятии земельных участков считается процедура возмещения, в рамках которой определяется выкупная ценна, определяющаяся с помощью договора между собственником и государственным учреждением, занимающимся изъятием. В свою очередь, отсутствие в Земельном кодексе РФ определения государственных и муниципальных нужд способствует злоупотреблениям со стороны уполномоченных органов и должностных лиц. При этом положения Земельного Кодекса РФ и положения других правовых актов не содержат критериев для ее определения, что, в свою очередь, ведет к неправомерному принятию решений на изъятие земельных участков у частных собственников. Такая неопределенность в определении концепции государственных и муниципальных потребностей приводит к конфликту частных и общественных интересов и, что более важно, к возможности нарушения права частной собственности, гарантированного Конституцией Российской Федерации [1].

Совершенствование законодательства в целях установления баланса публичных и частных начал требует более четкой регламентации оснований принудительного изъятия земельного участка для государственных и муниципальных нужд. При этом определение всех возможных случаев, при которых допустимо изъятие земельного участка для публичных нужд, представляется затруднительным [9]. При принятии решения о принудительном изъятии земельного участка для государственных и муниципальных нужд необходимо понять объективно возникшую потребность Российской Федерации, территориального субъекта Российской Федерации или муниципальной единицы для использования земельного участка в целях обеспечения социально важных интересов и требований общества как государственные и муниципальные потребности в целом. Следовательно, в основе изъятия земельного участка должны лежать критерии «социальной потребности» или «общественной необходимости».

Изъятие земельных участков вызывает социальную напряженность в обществе. В отдельных случаях изъятие сопровождается протестами граждан, так как земельные участки и недвижимость у большинства граждан является самой большой материальной ценностью. Основными причинами недовольства граждан являются не понимание способа определения стоимости выкупного имущества, не соблюдение процедурного порядка государственными и муниципальными органами при изъятии, как следствие чувство бессилия из-за несоблюдения гарантированных государством прав [5].

Сегодня в очередной раз происходит обновление законодательства, теперь обновляется область, регулирующая изъятие земельных участков для муниципальных нужд. Однако правовые нормы, закрепленные в нормативно-правовых актах, должны строго защищать принцип права на частную собственность, чтобы не допустить злоупотребление этим механизмом в интересах лиц, преследующих свои личные интересы, или не осознающих границы возможности применения данного механизма, в противном случае это приводит к обесцениванию всего института частной собственности в целом.

Список использованных источников

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 21.07.2014 N 11 - ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 31. ст. 4398.

2. Российская Федерация. Законы. Гражданский кодекс Российской Федерации: федер. закон [принят Гос. Думой 21 окт. 1994 г.: по сост. на 1 июня 2004 г. №-]. - М.: Проспект, 2004. - 445 с.

3. Российская Федерация. Законы. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. От 25.12.2018).

4. Даньков А.А. Баланс частного и публичного интересов и его значение в правоприменительной деятельности // Проблемы местного самоуправления (электронный журнал). N 16. URL: http:// www.samoupravlenie.ru/ 16-05.htm.

5. Козлов А.Ю. Обеспечение баланса публичных и частных интересов в процессе возмездного отчуждения недвижимого имущества, находящегося в федеральной собственности: Автореферат диссертанта к.ю.н. М., 2009.

6. Соотношение частных и публичных интересов при ограничении и прекращении прав на земли сельскохозяйственного назначения и в общественных интересах. Режим доступа: https://wiselawyer.ru/poleznoe/43472-sootnoshenie-chastnykh-publichnykh-interesov-ogranichenii-prekrashhenii-prav дата обращения: 11.03.2019 г.).

7. Сидорова Е.Л. Баланс публичных и частных интересов при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд. Режим доступа: https://cyberleninka.ru/article/n/balans-publichnyh-i-chastnyh-interesov-pri-izyatii-zemelnyh-uchastkov-dlya-gosudarstvennyh-ili-munitsipalnyh-nuzhd (дата обращения: 11.03.2019 г.).

8. Странцова С.А. Проблема определения понятия государственных и муниципальных нужд как основания для изъятия земельного участка со сносом жилых помещений // Вестник Омского университета. Серия «Право», 2009 - № 3 — С. 45-48.

9. Тихомиров Ю.А. Интерес в публичном и частном праве: согласование и противоборство // Интерес в публичном и частном праве. М., 2002.

Р.В. Шагиева
д.ю.н., профессор,
Государственный университет управления, Москва

НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ РОССИЙСКОГО ПРАВА

R.V. Shagieva
D.Sc. in Law, Professor
State University of Management, Moscow

REGULATORY LEGAL ACTS OF LOCAL AUTHORIES IN THE SYSTEM OF SOURCES OF RUSSIAN LAW

Аннотация. Автором проанализировано правотворчество органов местного самоуправления, отличающееся значительной степенью свободы в рамках требований, предусмотренных законодательством РФ. Правовые акты, принятые ими, по своему содержанию носят подзаконный характер. Однако количество - 6 096 567 пока не переходит в качество. Поэтому требования к обеспечению системности, законности и качеству муниципального правотворчества являются обоснованными.
Ключевые слова: акты органов местного самоуправления.

Abstract. The author analyzed the law-making of local self-government bodies, which is notable for a considerable degree of freedom within the framework of the requirements stipulated by the legislation of the Russian Federation. The legal acts adopted by them are sub-legal in their content. However, the quantity - 6,096,567 has not yet become quality. Therefore, the requirements for ensuring the consistency, legality and quality of municipal lawmaking are reasonable.
Keywords: acts of local authorities.

Правовое регулирование правотворческой деятельности местного самоуправления осуществляется на четырех уровнях: федеральном, субъектов РФ, муниципальных образований, локальном (конкретных органов местного самоуправления). Федеральный уровень представлен Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131), Федеральным законом от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

Анализ федерального законодательства показал, что нормотворчество органов местного самоуправления может касаться не только вопросов местного значения, определенных в Конституции РФ, ФЗ № 131 и других специальных нормативных правовых актах, но и вопросов, которые переданы или санкционированы муниципалитету непосредственно государством или субъектов РФ. При этом последним необходимо исходить из целесообразности такого санкционирования и учитывать возможности местного самоуправления для решения поставленных задач, не перекладывая вопросы своего ведения на муниципальную власть, чем нередко злоупотребляют субъекты РФ.

Правотворчество органов местного самоуправления, отличающееся значительной степенью свободы в рамках требований, предусмотренных

© Р.В. Шагиева, 2019

законодательством Российской Федерации. Правовые акты, принятые ими, по своему содержанию носят подзаконный характер.

Активную работу в регистрации, проверке муниципальных правовых актов, а также изданию различных рекомендаций для органов местного самоуправления ведет Министерство юстиции Российской Федерации. Одной из самых обширных и значимых является деятельность Минюста России по ведению и методическому обеспечению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов (далее – федеральный регистр). Федеральный регистр представляет собой открытый государственный информационный ресурс, содержащий в электронном виде муниципальные нормативные правовые акты (далее – муниципальные акты).

Помимо федерального регистра к вопросам ведения Минюста России относится также реестр муниципальных образований Российской Федерации. На 02.04.2019 количество действующих муниципальных образований в государственном реестре муниципальных образований Российской Федерации составляет 26 500, в том числе внутригородских территорий города федерального значения – 264, городских округов – 649, городских поселений – 1 796, муниципальных районов – 1 846, муниципальное образование – 1, сельских поселений – 21 925 (диаграмма № 1).

Рисунок 1 – Количество действующих муниципальных образований в государственном реестре муниципальных образований Российской Федерации

Анализ материалов, включенных в федеральный регистр, показывает, что количество издаваемых в регионах нормативных правовых актов постоянно растет. Однако количество не означает качество, и в данном случае требования к обеспечению системности, законности и качеству муниципального правотворчества как одной из составляющей правотворчества являются обоснованными. Законодательного закрепления требований к юридической технике муниципальных правовых актов и уставов муниципальных образований не предусмотрено. Требования, предъявляемые к данным актам, носят рекомендательный характер. Свои рекомендации имеет Минюст России, в свою очередь, субъекты Российской Федерации не отстают в этом вопросе и принимают свои рекомендации к юридико-техническому содержанию муниципальных актов.

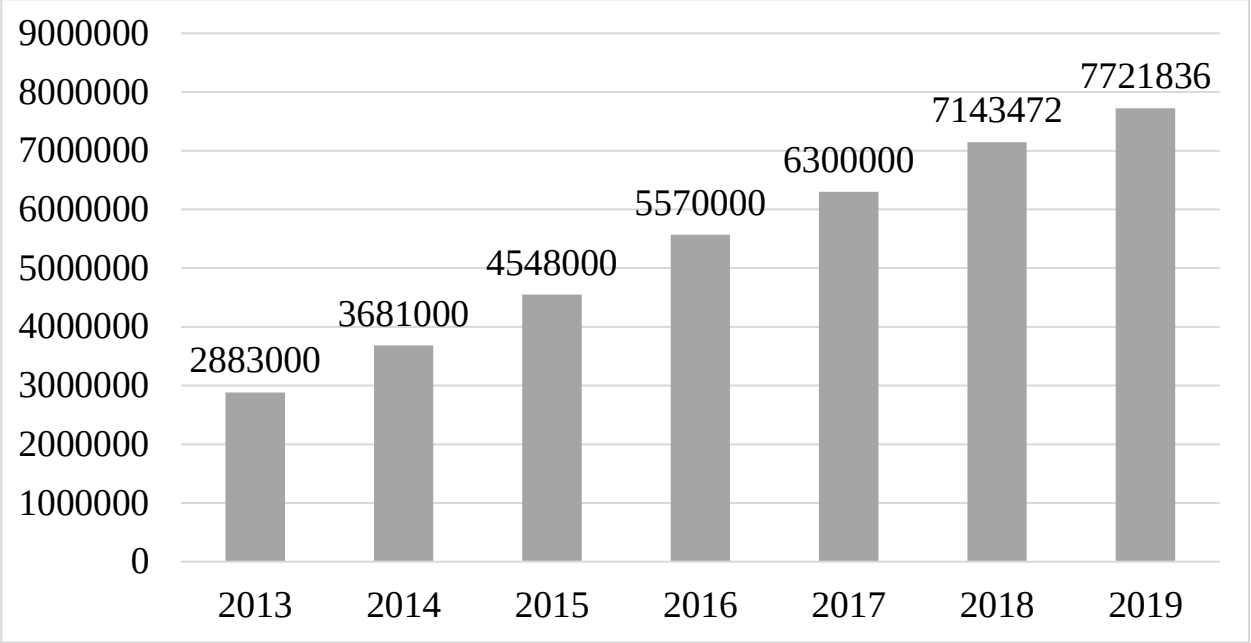

Рисунок 2 – Динамика увеличения муниципальных нормативных правовых актов в федеральном регистре с 2013 г. по 02 апреля 2019 г.

Основные нарушения в правотворческой деятельности органов местного самоуправления можно отнести к пяти группам: ошибки нарушения принципа иерархии юридических норм, юридико-компетенционные ошибки, предметно-методологические ошибки, юридико-технические ошибки в оформлении, юридико-лингвистические (языковые) ошибки [1]. В таблице 1 приведены примеры каждой группы нарушений.

Органы местного самоуправления почти 3,1 тыс. муниципальных образований являются учредителями либо соучредителями средств массовой информации, более 16,5 тыс. муниципальных образований имеют официальные сайты в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Данные источники являются основной базой актов, принимаемых органами местного самоуправления в каждом регионе.

Таким образом, феномен муниципального нормотворчества еще недостаточно изучен в научных кругах, остается много неразрешенных вопросов. Большое количество актов, принимаемых органами местного самоуправления сбивает с толку, зачастую они противоречат сами себе. И все же такой институт как местное самоуправление является, пожалуй, одной из основных предпосылок развития гражданского общества, построения правового государства. Единственно возникает необходимость урегулирования различных вопросов, связанных с осуществлением муниципалитетом доверенных ему государством самостоятельных полномочий в правотворческой сфере по определенным вопросам с учетом особенностей исторического, культурного и территориального наследия конкретного муниципального образования.

Ни один государственный орган не правомочен отменять принятые в соответствии с законом акты местного самоуправления, никто не визирует их решения, не требуется ни предварительной, ни последующей санкции на те или иные действия. Органы местного самоуправления осуществляют функции публичной власти под свою ответственность, однако контроль за их деятельностью все же необходим, и как показывают данные статистики, он осуществляется довольно успешно, поощряя и оказывая посильную поддержку правотворческим стараниями муниципальных образований.

Таблица 1 – Примеры нарушений в муниципальных правовых актах

Примеры нарушений в муниципальных правовых актах
1. Нарушение принципа иерархии юридических норм
Согласно экспертному заключению управления региональной и муниципальной политики Правительства Ростовской области от 10.04.2018 б/н., пункт 3.2. Постановления администрации Морозовского городского поселения от 18.07.2016 №177 «Об утверждении положения о порядке выявления и пресечения фактов самовольного строительства объектов капитального строительства на территории муниципального образования «Морозовское городское поселение» (в редакции постановления Администрации Морозовского городского поселения от 29.03.2018 №85) (далее – Положение) не соответствует федеральному законодательству, а именно п. 3.2 Положения содержит перечень сведений из реестров, ведение которых в соответствии с Федеральным законом от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» не осуществляется и данные факты подтверждаются выпиской из ЕГРН.
2. Юридико-компетенционные ошибки
В соответствии с экспертным заключением Правительства Республики Алтай от 25.05.2018 № 470 администрацией Соузгинского сельского поселения Майминского района Республики Алтай, принявшей Распоряжение от 26 марта 2018 года № 27 «О должностях муниципальной службы, реестре муниципальных служащих в муниципальном образовании Соузгинское сельское поселение» (далее – Распоряжение), было совершено «присвоение» нормотворческой компетенции иных субъектов правотворческой деятельности, т.к. принятие такого Распоряжения не относится к полномочиям администрации МО «Соузгинское сельское поселение» и противоречит Уставу МО «Соузгинское сельское поселение».
3. Предметно-методологические ошибки
Согласно экспертному заключению Министерства юстиции Кировской области от 03.08.2018 № 3183-47-07-03/4382, Постановление администрации Советского городского поселения Советского района Кировской области от 14.06.2018 № 423 «Об утверждении муниципальной программы «Комплексное развитие социальной инфраструктуры в муниципальном образовании Советское городское поселение на 2018-2027 гг.» не полностью раскрывает предмет правового регулирования, т.к. отсутствуют этапы реализации утверждаемой программы, не содержится сведений об объемах и источниках финансирования, а также оценки показателей.
4. Юридико-технические ошибки в оформлении
В соответствии с экспертным заключением Министерства юстиции Хабаровского края от 05.07.2018 № 693 в Решении Совета депутатов Чекундинского сельского поселения Верхнебуреинского муниципального района Хабаровского края от 14.06.2018 № 26 «Об утверждении положений о порядке проведения конкурса на замещение вакантной должности муниципальной службы и об организации подготовки граждан для муниципальной службы на договорной основе» отсутствует единообразие в написании аббревиатур: по тексту встречается написание «ФИО» и «Фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии)».
5. Юридико-лингвистические (языковые) ошибки
Согласно экспертному заключению Министерства юстиции Новосибирской области от 23.07.2018 № 4118-4-04/9 в наименовании нормативного акта – Решение Совета депутатов Кузнецовского сельсовета Баганского района Новосибирской области от 29.05.2018 № 154 «О внесении изменений в решение двадцать второй сессии Совета депутатов Кузнецовского сельсовета от 31.10.2017 года № 112 «Об утверждении Положения о представлении гражданами, претендующими на замещение муниципальных должностей Кузнецовского сельсовета Баганского района Новосибирской области, лицами, замещающими муниципальные должности Кузнецовского сельсовета Баганского района Новосибирской области, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» выявлено нагромождение грамматических конструкций. В соответствии с содержанием документа одно решение Совета депутатов Кузнецовского сельсовета Баганского района Новосибирской области отменяет другое, ранее принятое решение.

Список использованных источников

1. Мониторинг нормотворческого процесса органов местного самоуправления с иллюстрацией типичных нарушений правил юридической техники на конкретных примерах : практическое пособие. / авторы-составители: Атагимова Э.И., Рыбакова О.С., Троян Н.А. – М. : ФБУ НЦПИ при Минюсте России. 2018. С. 3.

В.С. Щитко
к.э.н., доцент
Владимирский государственный университет
имени А.Г. и Н.Г. Столетовых, Владимир

ОСОБЕННОСТИ ВОСПРИЯТИЯ РАБОТЫ ПРИСЯЖНЫХ НАСЕЛЕНИЕМ В РАМКАХ СУДЕБНОГО ПРОЦЕССА (НА ПРИМЕРЕ ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ)

V.S. Tschitko
Ph.D. in Law, Associate Professor
Vladimir State University Named After Aleksender and Nikolay Stoletovs, Vladimir

PECULIARITIES OF THE POPULATION PERCEPTION OF JURORS WORK IN THE JUDICIAL PROCESS (USING THE EXAMPLE OF THE VLADIMIR REGION)

Аннотация. В 2018 году произошла реформа судов присяжных в России. Поэтому остро встал вопрос об отношении населения к данному правовому институту и анализе представлений граждан об особенностях вынесения вердикта судами присяжных. В статье представлены результаты социологического исследования населения Владимирской области.
Ключевые слова: суд присяжных.

Abstract. In 2018, there was a reform of jury courts in Russia. Therefore, there was an acute question about the attitude of the population to this legal institution and the analysis of citizens ' ideas about the peculiarities of the verdict by the jury. The article presents the results of a sociological study of the population of the Vladimir region.
Keywords: jury trial.

3 декабря 2015 года в своем ежегодном обращении к Федеральному Собранию Президент РФ В.В. Путин обратил внимание на необходимость реформирования в России суда присяжных: «…предлагаю укрепить роль института присяжных заседателей, расширить число составов преступлений, которые они могут рассматривать» [1].

Институт присяжных заседателей является важным инструментом контроля гражданского общества над правосудием. Участие представителей общественности в отправлении правосудия является формой реализации суверенитета народа в осуществлении важнейшего вида государственной власти.

С 1 июня 2018 произошли изменения в судебной системе РФ. Коллегии присяжных заседателей появились в районных и гарнизонных военных судах, а количество составов преступлений, попадающих под эту форму судопроизводства, увеличилось на девять статей Уголовного кодекса РФ.

В этой связи остро встает вопрос о том, чем должны руководствоваться присяжные заседатели при вынесении вердикта. Ст. 17 УПК РФ указывает, что «Судья, присяжные заседатели, а также прокурор, следователь, дознаватель оценивают доказательства по своему внутреннему убеждению, основанному на совокупности имеющихся в уголовном деле доказательств, руководствуясь при этом законом и совестью» [2].

Кроме этого в ст. 332 УПК РФ представлен текст присяги присяжного заседателя: «Приступая к исполнению ответственных обязанностей присяжного заседателя, торжественно клянусь исполнять их честно и беспристрастно, принимать

© В.С. Щитко, 2019

во внимание все рассмотренные в суде доказательства, как уличающие подсудимого, так и оправдывающие его, разрешать уголовное дело по своему внутреннему убеждению и совести, не оправдывая виновного и не осуждая невиновного, как подобает свободному гражданину и справедливому человеку».

Как следует из представленных выше статей УПК РФ присяжные должны руководствоваться в первую очередь личной совестью и законом. Но как быть, если личная совесть вступает в противоречие с требованиями закона?

В октябре-декабре 2018 года Владимирским государственным университетом имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых и Владимирским областным судом было проведено социологическое исследование на тему «Выявление отношения населения Владимирской области к суду присяжных».

В ходе исследования жителям Владимирской области был задан вопрос: «Если бы Вы были присяжным, и при вынесении вердикта Ваше решение шло бы в противоречие с Вашими представлениями о справедливости, чем бы Вы руководствовались?». 49,5% респондентов указали нормы права, 43,4% отметили собственные представления о справедливости. А 7,0% высказали конформистскую позицию, указав «мнение других присяжных». При этом только 37,1% респондентов готовы, так или иначе, принять участие в судебном процессе в качестве присяжного заседателя.

При этом гендерные различия оказали существенное влияние на распределение ответов. женщины чаще мужчин ориентированы на нормы права (52,2% – женщины, 46,7% – мужчины), в то время как мужчины больше руководствовались бы своими представлениями о справедливости (47,3% – мужчины, 40,2% – женщины).

В 2017 году в рамках социологического исследования в Хабаровском крае только 25% опрошенных были готовы поступить в соответствии с законом при вынесении вердикта [3].

Кроме этого опрошенных просили смоделировать свое поведение, если бы их мнение противоречило бы мнению большинства присяжных. 33,6% опрошенных отстаивали бы свое мнение, пытаясь убедить других присяжных в собственной правоте, 30,8% респондентов пытались бы понять аргументы присяжных заседателей, придерживающихся иной точки зрения. Еще треть опрошенных либо затруднились дать ответ (24,0%), либо согласились с большинством (10,4%). Еще 1,2% респондентов дали собственные варианты ответов.

Таким образом, реформа судов присяжных должна оказать большое влияние на развитие всей судебной системы и должна продолжаться. Особое внимание необходимо обратить на порядок формирования присяжных, на отбор людей с активной жизненной позицией, чтобы минимизировать влияние конформистского поведения отдельных присяжных, на вердикт коллегии присяжных заседателей.

Список использованных источников

1. Послание Президента Федеральному Собранию 2015 // Официальный сайт Президента России URL: http:// http://www.kremlin.ru/events/president/news/50864 (дата обращения: 10.04.2019).

2. «Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» от 18.12.2001 N 174-ФЗ (ред. от 06.03.2019) // Информационно-правовая база «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/ (дата обращения: 10.04.2019).

3. Общественное мнение о суде присяжных и перспективах его развития // http://отрасли-права.рф URL: http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--p1ai/article/27838 (дата обращения: 10.04.2018).

4. РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО (МУНИЦИПАЛЬНО)-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

А.А. Кабанов,
Д.В. Иванов,
студенты
А.С. Соколицын
д.э.н, профессор
Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, Санкт-Петербург

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ

A.A. Kabanov,
D.V. Ivanov,
Students
A.S. Sokolitsyn
D.Sc. in Economics, Professor
Peter the Great St. Petersburg Polytechnic University, Saint-Petersburg

THE ROLE OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS IN MUNICIPAL DEVELOPMENT IN SAINT-PETERSBURG

Аннотация. В данной статье рассматривается роль государственно-частного партнерства на развитие муниципального образования в Санкт-Петербурге.
Ключевые слова: муниципальное образование, государственно-частное партнерство.

Abstract. This article discusses the role of public-private partnership for the development of municipal formation in St. Petersburg.
Keywords: municipal education, public-private partnership.

В настоящее время в Российской Федерации при развитии муниципального образования существенное влияние может оказать проект государственно-частного партнерства, включающий само муниципальное образование. С точки зрения самостоятельности муниципальных образований в Санкт-Петербурге и других городах федерального значения, где муниципальный уровень приобретает особый статус, проект ГЧП несет под собой механизм для развития и повышения потенциала муниципального образования.

Взаимодействие государства и частного сектора для решения общественно значимых задач имеет давнюю историю, в том числе и в России. Однако наиболее актуальным ГЧП стало в последние десятилетия. С одной стороны, усложнение социально-экономической жизни затрудняет выполнение государством общественно значимых функций. С другой стороны, бизнес заинтересован в новых объектах для инвестирования. ГЧП представляет собой альтернативу приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности. Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера,

© А.А. Кабанов, Д.В. Иванов, А.С. Соколицын, 2019

с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве [1].

Целью государственно-частного партнерства, является концентрация материальных, финансовых ресурсов, а также привлечение средств внебюджетных источников для реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре отраслей экономики, социальной и инновационной сфере с использованием средств областных, местных бюджетов и объектов областной, муниципальной собственности. Таким образом, главным показателем для ГЧП является совмещение доступных ресурсов как от государства, так и от частных компаний для реализации социально-значимых проектов для улучшения жизни населения. Поскольку основной целью муниципального образования также является повышение уровня жизни, которые могут быть достигнуты с помощью государственно (муниципально)-частного партнерства. В свою очередь задачи социально-экономического развития – это пошаговый, взаимоувязанные мероприятия, направленные на достижение целей в определенном промежутке времени. Для данных процессов актуальным промежутком будет является среднесрочное и долгосрочное планирование, где среднесрочный промежуток составляет от года до трех лет, а долгосрочный промежуток – от трех и более, но для реализации ГЧП обычно определяется временной отрезок от 15 лет. В конечном итоге получается результат, который отражает состояние проделанных этапов социально-экономического развития в виде показателей.

Как показывает практика, эффективное управление невозможно осуществлять без должного стратегического планирования, так, когда в муниципальное образование приходит проект ГПЧ, то очень важно учесть все особенности проекта и четко согласовать его с планами муниципалитета. Любой проект по ГЧП начинается с разработки проекта обоснования инвестиций, содержащий в себе оценку коммерческой, бюджетной и экономической эффективности [2].

В инвестиционном процессе предпроектная подготовка строительства с учетом действующего российского законодательства и зарубежной практики, как правило, состоит двух основных этапов: 1-ый этап – определение цели инвестирования, назначения и мощности объекта строительства, номенклатуры продукции, места (района) размещения объекта с учетом принципиальных требований и условий заказчика (инвестора); 2-ой этап – разработка обоснований инвестиций на основании полученной информации, требований государственных органов и заинтересованных организаций [3].

Важно понимать, что стратегией необходимо обладать преимущественно муниципалитетам, где действует принцип самостоятельности, поскольку взаимодействие муниципальных образование осуществляется не только с органами государственной власти, но и с населением, и касается таких сфер, как жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство, медицина, инвестиционная привлекательность. Тем самым, на муниципальном уровне проще решить, какими средствами можно помочь проекту, какие риски и возможности он несет в себе.

Роль ГЧП в развитии муниципального образования – это в первую очередь взаимодействие между участниками реализации самого проекта. Под взаимодействием понимается полнота, связи этапов, затрагивающих сферы деятельности муниципального образования для достижения результата.

Одним из важных факторов проекта ГЧП является повышение занятости населения, следовательно, повышение покупательской способности и в целом рост благосостояния жителей муниципального образования. Концепция с точки зрения социально-экономического развития – это, во-первых, всеобщий анализ показателей, во-вторых, анализ всех процессов, протекающих на исследуемой территории, социологических, экономических, а также анализ ретроспективных данных, в-третьих,

изучений тенденций и путей развития сфер деятельности муниципального образования. ГЧП способствует развитию региона, совершенствуя инфраструктуру и способствуя реализации социально-значимых проектов на территории субъектов Российской Федерации в условиях экономии бюджета региона, но насколько эффективно их распределение по сферам экономики с точки зрения экономической эффективности, невозможно сказать без проведения статистического анализа.

Список использованных источников

1. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 N 224-ФЗ // Информационно-правовая база «КонсультантПлюс» URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения 01.04.2019).

2. О порядке организации и проведения государственной экспертизы проектной документации и результатов инженерных изысканий (с изменениями на 22 октября 2018 года) // Информационно-правовая база «Техэксперт» URL: http://docs.cntd.ru/document/902030917 / (дата обращения: 31.03.2019).

3. Обоснование инвестиций в строительство предприятий, зданий и сооружений. Практическое пособие // Информационно-правовая база «Техэксперт» URL: http://docs.cntd.ru/document/902030917 / (дата обращения: 31.03.2019).

Е.А. Какаева
к.э.н., доцент
Государственный университет управления, Москва
А.Е. Дудавская
магистр
Российский университет транспорта (МИИТ), Москва

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ

E.A. Kakaeva
Ph.D. in Economics, Associate Professor
State University of Management, Moscow
A.E. Dudavskaya
Master Student
Russian University of Transport (MIIT), Moscow

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS

Аннотация. Проведен анализ некоммерческого сектора в России, выявлены основные проблемы в его развития в 2018 году, проанализированы возможные пути выхода из сложившееся ситуации.
Ключевые слова: некоммерческая организация, финансирование, некоммерческий сектор, проблемы развития.

Abstract. The analysis of the non-profit sector in Russia identified the main problems in its development in 2018, analyzed possible ways out of the situation.
Keywords: non-profit organization, financing, non-profit sector, development problems.

Некоммерческие организации занимают особое место в процессе формирования гражданского общества в России. Являясь посредником между обществом и государством, НКО отражает общественные инициативы, ведет диалог о проблемах в обществе, помогает нуждающимся в эпоху глобального развития экономики и технологий. Полномасштабно осуществлять свою деятельность им мешает ряд проблем, которые должны быть в первую очередь разрешены путем открытого диалога между государством и некоммерческим сектором.

В числе трудностей, с которыми сталкиваются НКО в своей работе, — финансовые трудности (60%), несовершенство законодательной базы (52%), отсутствие взаимодействия со СМИ (32%), отсутствие поддержи со стороны органов местной власти (22%) [3].

На основе проведенного анализа выделены основные проблемы для некоммерческого сектора в России, которые препятствуют его развитию и делают его роль не столь значительной:

1. Законодательная проблема

В ФЗ «О некоммерческих организациях» НКО определяется как «организация, не имеющая извлечение прибыли в качестве цели своей деятельности и не распределяющая полученную прибыль между участниками» [1]. Под данное понятие включено большое количество видов организаций от автономных НКО, университетов, жилищно-строительных кооперативов, общественных объединений,

© Е.А. Какаева, А.Е. Дудавская, 2019

политических партий, профсоюзов до социально ориентированных организаций, благотворительных фондов [4].

Законодательство выдвигает единые требования ко всем НКО, что ограничивает возможности для введения дополнительных налоговых льгот и преференций. Успешным примером можно считать малый бизнес, в котором реализованы различные формы его поддержки, такие как облегченная регистрация, условия налогообложения и прочие. Данный опыт стоит перенести теперь и на некоммерческий сектор, разработав четкую градацию НКО по видам деятельности и возможные льготы для каждой категории в отдельности.

С 1 января 2017 года вступил в силу Федеральный закон от 03.07.2016 N 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О некоммерческих организациях” в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг» [2]. Главный смысл состоит в том, что тем НКО, которые оказывают социальные услуги качества, предоставляется право на приоритетное получение государственной поддержки и доступ к бюджетным средствам. С 2017 года идет формирование реестра СО НКО, на конец октября 2018 года в него включена 171 организация.

2. Некорректный сбор статистической информации о действиях НКО.

Статистический учет НКО ведет Росстат. Однако в нынешней системе сбора данных отсутствует градация и разделение НКО по сферам их деятельности, причастности к коммерческой деятельности, способам получения финансирования и т.д. Так в 2017 году общий объем доходов составил 848 млрд. руб., совершенно не ясно какие организации обеспечили такой объем, а какая доля пришлась на социально ориентированные НКО, которые действительно созданы для реализации некоммерческих проектов [5].

Общественной палатой РФ было выдвинуто предложение о реорганизации системы статистического учета некоммерческого сектора. Новая система должна позволить ранжировать НКО, показать реальные масштабы и направления их деятельности.

В этой связи в 2018 году Общественной палатой РФ был направлен запрос в Росстат с просьбой предоставить развернутый отчет о СО НКО, их средней численности работников в организации, источниках финансирования, однако ведомство ответило, что «в условиях ограниченного финансирования проведение сплошного обследования не представляется возможным».

3. Проблема финансирования.

По данным, собранным Общественной палатой, данная проблема является основной, среди опрошенных НКО более 60% сталкиваются с финансовыми трудностями.

Не смотря на повышающиеся суммы финансирования из федерального бюджета - в 2017 году было выделено более 80 млрд. рублей [5], остается ряд вопросов, которые в свою очередь упираются в законодательную базу. Какие формы государственной поддержки учитываются? Очевидно, что в данном случае речь идет и о получении автономными НКО государственных субсидий. В числе получателей государственной поддержки – НКО, созданные при казенных социальных учреждениях, профессиональные спортивные клубы.

4. Отсутствие единой общности и консолидации НКО, разобщенность сектора

Одной из главных проблем развития некоммерческого сектора в России остается крайне слабая информированность населения о деятельности СО НКО. По большому счету, наши граждане пока не привыкли считать некоммерческие организации неотъемлемой частью окружающей жизни – так, как это сложилось в странах с длительной традицией существования третьего сектора.

Согласно исследованию аналитической группы «Циркон», проведенному в 2018 году, даже в Москве при высоком уровне информированности граждан о деятельности НКО (63%), подавляющее большинство (85%) ответили, что не пользовались услугами НКО. Лишь 9% сказали, что помогали в рамках мероприятий НКО и только 2% москвичей смогли назвать благотворительные акции, в которых они принимали участие; еще меньше человек назвали конкретные НКО (фонд «Подари жизнь», фонд «Вера») [6].

Кроме того, в секторе слабо развито саморегулирование, мало площадок для объединения и консолидации, сектор разобщен, что приводит к появлению разного рода мошенников в сфере благотворительности, подставных НКО, созданных для реализации политических или коммерческих проектов. Мировая практика показывает, что ключом доверия к НКО является открытость их деятельности, как в публичном так и финансовом плане.

В заключении стоит отметить, что Россия не так давно встала на путь развития некоммерческого сектора гражданского общества, добровольческие инициативы находят широкую поддержку, поскольку соответствуют государственной социальной политике, направленной на реализацию демократических идей, прав человека и социальной справедливости.

Большинству российских НКО не достает профессионализма и навыков управления, сбора финансовых средств для их деятельности. Не выработаны эффективные способы взаимодействия НКО и госструктур, бизнеса, а также СМИ. Отсутствует полноценная база данных организаций, работающих в некоммерческих сферах. Все это стоит преодолеть в ближайшем году путем открытого диалога между государством, общественными палатами и самими некоммерческими организациями в целом.

Список использованных источников

1. О некоммерческих организациях: Федеральный закон от 12.01.1996 № 7-ФЗ // Принят ГД ФС РФ 08.12.1995 (действующая редакция) [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «Консультант Плюс». Режим доступа: http://www.consultant.ru/popular/nekomerz/ . (дата обращения: 25.03.2019).

2. Федеральный закон от 03.07.2016 N 287-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О некоммерческих организациях" в части установления статуса некоммерческой организации – исполнителя общественно полезных услуг» [Электронный ресурс] // Официальный сайт компании «Консультант Плюс». Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_200638/ (дата обращения: 25.03.2019).

3. Благотворительность в России - Журнал национального благотворительного фонда России №2(33)/2019 [Электронный ресурс]. // Режим доступа: https://ur-l.ru/DJ9 (дата обращения: 25.03.2019).

4. Википедия: некоммерческая организация. [Электронный ресурс]. // Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/Некоммерческая_организация#Виды_некоммерческих_организаций (дата обращения: 25.03.2019).

5. Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2018 год [Электронный ресурс]. // Режим доступа: https://report2018.oprf.ru/ru/ (дата обращения: 25.03.2019).

6. Презентация по результатам массового опроса населения Москвы «Изучение отношения жителей города Москвы к деятельности СО НКО» // [Электронный ресурс]. // Режим доступа: http://www.zircon.ru/upload/iblock/19d/izuchenie-otnosheniya-zhiteley-goroda-moskvy.pdf (дата обращения: 25.03.2019).

Н.В. Медведева
к.с.н., доцент
Российский государственный социальный университет, Москва

РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ФОРМИРОВАНИИ ТУРИСТИЧЕСКОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИИ

N.V. Medvedeva
Ph.D. in Sociology, Associate Professor
Russian State Social University, Moscow

THE ROLE OF MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP IN SHAPING THE TOURIST ATTRACTIVENESS OF THE TERRITORY

Аннотация. В статье раскрывается роль муниципально-частного партнерства в развитии туристической привлекательности территории, анализируются особенности и ключевые барьеры реализации проектов ГЧП в сфере туризма, выделяются лучшие практики реализации проектов ГЧП в сфере культуры и туризма.
Ключевые слова: партнерство, туристическая привлекательность, развитие, инвестиции.

Abstract. The article reveals the role of the municipal-private partnership in the development of the tourist attractiveness of the territory, analyzes the characteristics and key barriers to the implementation of PPP projects in the field of tourism, highlights the best practices for implementing PPP projects in the field of culture and tourism.
Keywords: partnership, tourism attractiveness, development, investment.

В настоящее время уровень социально-экономического развития большинства муниципальных образований недостаточно высок. Во многом это обусловлено слабостью финансово-экономической базы органов местного самоуправления. Следовательно, возникает необходимость поиска новых ресурсов для развития муниципального образования. Пополнение бюджета возможно с помощью привлечения предпринимательского сектора к решению проблем территории и повышения ее инвестиционной привлекательности. Одной из таких форм взаимодействия органов местного самоуправления и бизнеса представляется муниципально-частное партнерство, которое предполагает объединение их финансовых, материальных и иных ресурсов. «Развитие института партнерства государственного и частного секторов как эффективного механизма привлечения частных инвестиционных ресурсов в общественно-значимые региональные и муниципальные проекты» в современных условиях приобретает важнейшее значение для преодоления кризисных явлений в экономике и обеспечении устойчивого развития всего муниципального образования [3].

Особую актуальность приобретает возможность использования механизмов муниципально-частного партнерства в целях формирования туристической привлекательности территории. Это в первую очередь обусловлено тем, что согласно ФЗ№131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 года органы местного самоуправления лишь обладают правом на создание условий для развития туризма. Следовательно, формирование туристической привлекательности территории не является приоритетным вопросом деятельности

© Н.В. Медведева, 2019

органов власти на местах, несмотря на то, что развитие туризма может послужить драйвером социально-экономического развития муниципального образования.

На необходимость повышения туристической привлекательности регионов посредством развития инфраструктуры обратил внимание Президент РФ в своем Послании Федеральном собранию 2019 года.

Анализ зарубежных практик реализации государственно-частного партнерства в сфере туризма позволяет выделить основные направления данного взаимодействия: комплексные проекты по развитию всей инфраструктуры; проекты, направленные на создание объектов туристической и досуговой инфраструктуры и проекты, нацеленные на маркетинги продвижение национального туристского продукта [2].

В настоящее время проекты в сфере культуры, досуга, туризма и сохранения объектов культурного наследия составляю значительную долю в общем объеме проектов ГЧП в социальной сфере (99 проектов из 368). Однако по объему частных инвестиций проекты в данных сферах не занимают лидирующие позиции: 43176675 тыс. руб. из общего объема инвестиций в рамках проектов ГЧП в социальной сфере (220381729 тыс. руб.). Проекты в области здравоохранения и социального обслуживания населения являются для инвесторов более привлекательными.

Анализ муниципально-частных проектов в социокультурной сфере на платформе поддержки инфраструктурных проектов показал, что их основными формами в настоящее время являются следующие: договор аренды объекта культурного наследия регионального значения, ведение рекреационной деятельности на особо охраняемой природной территории местного значения, концессионные соглашения в отношении реконструкции и эксплуатации объекта культуры, реконструкция и осуществление деятельности с использованием (эксплуатацией) объектов, предназначенных для организации отдыха и др.

Лидирующие позиции в реализации проектов ГЧП в сфере туризма и формирования туристической привлекательности на протяжении многих лет удерживает г. Санкт-Петербург. Комплексный показатель сотрудничества государства и бизнеса в Санкт-Петербурге равен 69,2% (для сравнения: в г. Москва – 63,8%) [5]. Практики использования альтернативных источников финансирования для сохранения объектов культурного наследия (являющиеся потенциальным объектом туристического показа) существуют и в Московской области, которая также является одним регионов, обладающих высокой инвестиционной привлекательностью. В Подмосковье реализуется программа «Усадьбы Подмосковья», направленная на вовлечение усадебных комплексов, находящихся в собственности Московской области, в хозяйственный оборот, создавая благоприятные условия для лиц, заинтересованных в получении памятников истории и культуры для их дальнейшего использования. В связи с этим, у предпринимателей появляется возможность взять в аренду объект культурного наследия на льготных условиях на длительный срок (до 49 лет), но с условием, что арендатор за свой счет проводит полный комплекс реставрационных работ (срок реставрации не должен превышать 7 лет, а размер арендной платы после окончания реставрационных работ устанавливается в 1 рубль за 1 кв. м. в год) [1]. В результате реализации данной программы ряд усадебных комплексов Подмосковья были восстановлены.

Однако, несмотря на положительные практики реализации проектов ГЧП в сфере туризма, многие исследователи выделяют барьеры, которые не позволяют активно привлекать инвестиции в данную сферу. К ним можно отнести не достаточную проработанность механизмов, принципов функционирования и развития ГЧП в сфере туризма; отсутствие специальных организационных структур управления, отвечающих за координацию проектов ГЧП; отсутствие экономического механизма

регулирования и участия населения в проектах развития инфраструктурных объектов сферы туризма [5].

Согласно оценкам экспертов, программные расходы на развитие сферы культуры и туризма на 2019 год составляют 12,9 млрд руб, а непокрытая потребность 20 млрд. руб. В результате потенциал покрытия через механизмы государственно-частного партнерства составляет 15 млрд руб (около 75%) [4]. Соответственно, для того, чтобы обеспечить эффективное развитие сферы культуры и туризма, по мнению экспертов, необходимо в первую очередь актуализировать необходимые документы стратегического планирования, пересмотреть приоритеты в инфраструктурном развитии, изменить подходы к управлению развитием инфраструктуры в сфере культуры и туризма и запустить новые механизмы финансовой поддержки, в т.ч. государственно-частное партнерство. Таким образом, роль частных инвестиций в сфере тризма становится одной из ведущих.

Список использованных источников

1. Постановление Правительства Московской области «Об утверждении порядка установления льготной арендной платы и ее размеров в отношении объектов культурного наследия, находящихся в собственности Московской области» от 13 мая 2013 года N 297/17.

2. Акимова О.Е., Волков С.К. Государственно-частное партнерство как инструмент развития индустрии туризма в РФ. // Региональная экономика: теория и практика. 2012. №2 (233). С.43-48.

3. Платформа поддержки инфраструктурных проектов. URL: http://www.pppi.ru. (дата обращения 10.03.2019).

4. Татаркин А.И., Татаркин Д.А., Сидорова Е.Н. Партнерство власти и бизнеса в реализации стратегий развития территорий // Экономика региона. 2008. №4. С.18-29.

5. Ферару Г.С., Яковенко О.В., Государственно-частное партнерство как одно из направлений развития туризма на федеральном и региональном уровнях. Электронный научный журнал //Региональная экономика и управление.2016. №1 (45). URL: https://eee-region.ru/number-jour/2016-45/.

Н.И. Михопаров
аспирант
Научный руководитель: Уржа О.А. д.с.н., профессор, профессор кафедры менеджмента и административного управления
Российский государственный социальный университет, Москва

ТЕХНОЛОГИИ ВНЕДРЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СИСТЕМУ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ТУРИЗМА (НА ПРИМЕРЕ ЧУВАШСКОЙ РЕСПУБЛИКИ)

N.I. Mikhoparov
Postgraduate Student
Russian State Social University, Moscow

TECHNOLOGIES OF IMPLEMENTATION OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP INTO THE SYSTEM OF STATE REGULATION OF TOURISM DEVELOPMENT (ON THE EXAMPLE OF THE CHUVASH REPUBLIC)

Аннотация. В данной статье показана значимость туризма в развитии национальной экономики государства, отражена роль органов государственной и муниципальной властей в создании благоприятных условий для устойчивого развития внутреннего туристского рынка, представлены разработанные предложения по применению принципа государственно (муниципально)-частного партнерства органами власти для совершенствования туристской политики в регионе.
Ключевые слова: сфера туризма, государственно-частное партнерство, государственное регулирование, Чувашская Республика.

Abstract. The article shows the importance of tourism in the development of the national economy of the state, reflects the role of state and municipal authorities in creating favorable conditions for the sustainable development of the domestic tourism market, presents the author's proposals for the application of the principle of public (municipal)-private partnership to improve tourism policy in the region.
Keywords: sphere of tourism, public-private partnership, state regulation, Chuvash Republic.

В современном мире индустрия туризма является одной из крупнейших высокодоходных отраслей мировой экономики. К настоящему времени на долю туризма приходится 10% валового мирового продукта и 7% мировой торговли [5]. В системе туризма тесно переплетены интересы гостиничного бизнеса, производства товаров народного потребления, розничной торговли, системы общественного питания, транспортного обслуживания и т.д.

С точки зрения государственных интересов отрасль туризма является важной социально-экономической составляющей в экономике государства. Туристская сфера рассматривается как источник финансовых доходов бюджетов всех уровней: туризм укрепляет и расширяет источники инвестирования, увеличивает налоговую базу и др. Также туристская отрасль служит средством создания новых рабочих мест и повышения уровня занятости населения. Так, одно рабочее место в сфере туризма создает до 5 новых в смежных отраслях экономики; рост занятости населения в туристской сфере в 1,5 раза выше, чем в производственном секторе экономики.

© Н.И. Михопаров, 2019

На сегодняшний день практически каждый субъект Российской Федерации обладает высоким потенциалом для развития внутреннего туристского рынка. Разнообразие форматов туристских дестинаций позволяет российским регионам создавать абсолютно уникальные туристские продукты, способные конкурировать с широко известными зарубежными аналогами. Наличие в нашей стране различных климатических, исторических и культурных территорий позволяет формировать для потенциального туриста привлекательное и доступное туристское предложение, как по цене, так и по качеству.

Сегодня общероссийские туристские возможности имеют отчетливое проявление в Чувашской Республике. Согласно актуальным данным социологического исследования современного состояния сферы туризма в Чувашской Республике в настоящее время Чувашия обладает благоприятными условиями и значительным туристским потенциалом для развития региональной туристской отрасли [6]. Однако, несмотря на это, по официальным данным Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Чувашской Республике (Чувашстат) в 2017 году сфера туризма в валовом региональном продукте заняла всего лишь 0,3% [3].

Как показывает текущая реальность, в современных условиях уровень темпа развития отрасли туризма на территории субъектов Российской Федерации в основном обуславливается деятельностью региональных и муниципальных органов власти. Именно осуществление целенаправленной туристской политики в регионе оказывает весомое влияние на формирование конкурентоспособности местного туристского продукта, налаживание в регионе благоприятного инвестиционного климата в туристской сфере [1]. Из отмеченного следует, что нынешняя слабая развитость сферы туризма в Чувашии во многом вызвана отсутствием в регионе активной государственной и муниципальной политики по развитию внутреннего и въездного туризма в республике.

Сегодня в мире во многих странах с развитой туристской индустрией, в таких как Франция, Испания и Великобритания, государственное регулирование туристской отрасли осуществляется через взаимодействие органов государственной и муниципальной власти с частным бизнесом. Данный формат сотрудничества принято называть государственно (муниципально)-частным партнерством [4].

Согласно данным вышеупомянутого социологического исследования современного состояния сферы туризма в Чувашской Республике в настоящее время на внутреннем туристском рынке Чувашии являются востребованными такие направления туризма, как: сельский туризм, экологический туризм и этнокультурный туризм. Основываясь на обозначенных трендовых направлениях региональной туристской отрасли, рассмотрим следующие варианты технологий внедрения государственно (муниципально)-частного партнерства в систему государственного регулирования развития сферы туризма в Чувашской Республике.

В современной Чувашии развитие сельского туризма находится в зачаточной стадии. Основной проблемой, сдерживающей продвижение туризма в провинциальной части республики является отсутствие в законодательстве Российской Федерации и Чувашской Республики нормативно-правового акта по упрощению налоговых обязательств в отношении лиц, зарегистрированных на территории сельских поселений и ведущих деятельность в системе сельского туризма на базе гостевого дома личного подсобного хозяйства. Разработка и принятие на федеральном уровне закона о стимулировании развития туризма на селе в части льготного налогообложения и упрощения регистрации гостевого хозяйства позволило бы создать благоприятные условия для развития сельского туризма, улучшения условий жизни граждан в сельской местности, малых городских поселениях и совершенствованию сельской инфраструктуры.

На начало 2019 года в Чувашской Республике отсутствуют какие-либо принятые региональные меры по финансовой поддержке предпринимателей, деятельность которых связана с развитием сельского и экологического туризма в республике. Исходя из этого, в качестве следующей технологии развития государственно (муниципально)-частного партнерства на сельской территории хотелось бы предложить такую меру, как институт грантовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства сферы туризма, занимающихся несельскохозяйственной деятельностью в сельской местности Чувашской Республики.

Грант – это безвозмездная субсидия физическим лицам, организациям и предприятиям в денежной или натуральной форме на проведение научных или других исследований, опытно-конструкторских работ, на обучение, лечение и другие цели с последующим отчетом об их использовании [2].

Также мерой поддержки региональной туристской отрасли могло бы стать создание в Чувашской Республике туристского бизнес-инкубатора.

Бизнес-инкубатор – это организация, созданная для поддержки предпринимателей на ранней стадии их деятельности путем предоставления в аренду помещений и оказания консультационных, бухгалтерских и юридических услуг. Создание туристского бизнес-инкубатора в Чувашии было бы весьма своевременной мерой со стороны органов государственной власти Чувашской Республики для ускорения развития регионального туристского рынка. В современных условиях осуществить данную идею в республике можно было бы организовав на первоначальном этапе туристский бизнес-инкубатор на площадке одного из функционирующего бизнес-инкубатора в регионе, каковыми к настоящему времени в республике являются два учреждения, расположенные в г. Чебоксары и с. Батырево. Следуя данной логике в перспективе можно было бы запустить туристский бизнес-инкубатор сразу в обоих учреждениях. Так, например, туристский инкубатор в г. Чебоксары функционировал бы для содействия развитию городских видов туризма в республике, а туристский инкубатор в с. Батырево – для таких видов туризма, как сельский, экологический и этнокультурный туризм.

Органам власти Чувашской Республики необходимо развивать практику создания туристских кластеров в регионе в рамках участия в федеральных целевых программах по развитию туризма. Понятие «кластер» в индустрии туризма означает концентрацию на отдельной территории сети взаимосвязанных предприятий, осуществляющих разработку, производство, продвижение и реализацию туристского продукта, включая также предприятия, работающие в смежных отраслях. Главной особенностью кластерного подхода является то, что он во многом определяет имидж региона и влияет на его позиционирование на туристском рынке. Кластерный подход для сферы туризма является одним из самых эффективных инструментов организации взаимодействия субъектов и объектов туристской отрасли и осуществления предпринимательских, маркетинговых и социокультурных процессов. Здесь нужно учитывать то, что создание туристского кластера представляет собой достаточно трудоемкую задачу, которая может решаться только путем объединения усилий государства, бизнеса и отдельных предпринимателей.

Таким образом, органам государственной и муниципальной власти Чувашской Республики необходимо активнее использовать принцип государственно (муниципально)-частного партнерства для дальнейшего развития региональной туристской отрасли и последующего формирования новых туристских продуктов Чувашии для внутреннего и внешнего туристских рынков.

Список использованных источников

1. Кабанова Е.Е. Внутренний туризм в Российской Федерации: конкурентоспособность и приоритетные направления развития // Социальная политика и социология. 2016. Т. 15. № 6 (119). С. 73–80.

2. Пантюхова Т.В. Проекты и гранты. От замысла – к реализации: сборник-тренажёр / М.: Либерея-Бибинформ, 2014. 144 с.

3. Чувашия в цифрах. 2018: Крат. стат. сб. / Чувашстат. Чебоксары, 2018. 210 с.

4. Mikhoparov N.I. Fundamentals of International and Domestic Tourism Development: Models, Norms and Methods // Contemporary Problems of Social Work. Vol. 4. 2018. No. 2 (14). P. 80–87.

5. UNWTO Annual Report 2017 // The World Tourism Organization URL: https://doi.org/10.18111/9789284419807 (дата обращения: 29.03.2019).

6. Urzha O.A., Mikhoparov N.I., Kryukova E.M., Shalashnikova V.Yu., Sulyagina Yu.O. Sociological analysis of domestic tourism in the Chuvash Republic: current status, existing problems and solutions // Journal of Environmental Management and Tourism. 2017. Vol. 8. No. 8 (24). P. 1504–1517.

М.В. Оранова
к.э.н., доцент
Ю.С. Ширяева
к.э.н., доцент
А.Е. Замазкин
магистрант
ННГУ им. Н.И. Лобачевского, Нижний Новгород

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: ОПЫТ НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ

M.V. Oranova
Ph.D. in Economics, Associate Professor
J.S. Shirjaeva
Ph.D. in Economics, Associate Professor
A.E. Zamazkin
Master Student
Lobachevsky State University of Nizhny Novgorod

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP: THE EXPERIENCE OF NIZHNY NOVGOROD REGION

Аннотация. В статье рассмотрена роль государственно-частного партнерства в развитии муниципальных образований региона.
Ключевые слова: государственно-частное партнерство, развитие.

Abstract. The article considers the role of public-private partnership in the development of municipalities in the region.
Keywords: public-private partnership, development.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года определяет одно из стратегических направлений развития сектора социальных услуг на условиях государственно-частного партнерства. Практика реализации инструментов государственно-частного партнерства (далее ГЧП) позволяет судить об эффективности реализации данных инструментов в инфраструктурных отраслях, в том числе в отраслях социальной инфраструктуры (дошкольное, школьное, дополнительное образование, культура, туризм, физическая культура и спорт, жилищно-коммунальная сфера). Реализация инструментов ГЧП при решении вопросов местного значения создаёт возможность социально-экономического развития муниципальных образований, в т.ч. и за счёт снижения бюджетной нагрузки по содержанию и строительству инфраструктурных объектов, предназначенных для оказания социальных услуг населению, потребность в которых имеет тенденцию к росту. Это достигается за счёт взаимодействия муниципалитетов с представителями бизнеса и инвестиционного сообщества. В свою очередь, роль проектов ГЧП возрастает при решении наиболее острых проблем в социальной сфере, поскольку именно здесь сосредоточена значительная доля государственного и муниципального имущества.

Впервые, официальное закрепление основных понятий и плана развития механизмов ГЧП было реализовано в 2006 г. в программных документах, которые определили роль развития институтов взаимодействия государства и частного

© М.В. Оранова, Ю.С. Ширяева, А.Е. Замазкин, 2019

сектора как важного условия формирования эффективной экономики, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры [1].

Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» развитие институтов ГЧП определяется как один из основных приоритетов социальной и экономической политики.

Наряду с упоминанием ГЧП в программных документах создана правовая база, регламентирующая ГЧП, на региональном уровне. В Нижегородской области действует Постановление Правительства Нижегородской области от 27.10.2016 № 722 «О подготовке и реализации проектов на основе концессионных соглашений и соглашений о государственно-частном партнерстве».

По данным информационного агентства ИНВЕСТИНФРА на сегодняшний день на территории Нижегородской области реализуется 16 проектов: 11 – в форме концессионных соглашений, 5 – в форме соглашений о ГЧП. При этом в социальной сфере заключено 6 соглашений с объемом инвестиций – 5,8 млрд. рублей, в коммунальной – 4 соглашения, объем инвестиций – 10,3 млрд. рублей, в информационно-коммуникационной сфере – 5 соглашений, объем инвестиций – 1,6 млрд. рублей.

По данным ГЧП-профиля Нижегородской области, проекты в социальной сфере – это проекты создания физкультурно-оздоровительных комплексов (ФОКов). Всего в регионе реализуется семь проектов создания ФОКов, что составляет около 30 % от общего числа проектов по физической культуре и спорту в России. Регион стал первым субъектом РФ, в котором в 2010 г. были заключены концессионные соглашения в этой области. Пилотными проектами стали концессионные соглашения компании АО «Волга-Спорт»: ФОКи в Лукояновском, Краснобаковском и Павловском районах. Также проекты по строительству ФОКов в регионе реализуют ООО «Фирма Регион-НН» и АО «Региональная управляющая компания».

В коммунальной сфере пилотным стал проект 2011 г. с ЗАО «Управление отходами-НН» по строительству мусоросортировочного комплекса с межмуниципальным полигоном для размещения непригодных к переработке бытовых отходов. Наиболее капиталоемким проектом в коммунальной сфере является проект 2013 г. с ОАО «Нижегородский водоканал» по созданию и реконструкции сетей водоснабжения и водоотведения.

В информационно-коммуникационной сфере было заключено 5 соглашений о ГЧП с ПАО «Ростелеком», объем инвестиций – 1,6 млрд рублей. Это – проекты создания систем фотовидеофиксации нарушений ПДД, реконструкции региональной автоматизированной системы централизованного оповещения населения и по проектированию, созданию и техническому обслуживанию комплекса мониторинга интенсивности и состава транспортного потока.

На различных стадиях реализации находятся проекты соглашений в ЖКХ, на транспорте, в сфере образования, здравоохранения и туризма, утилизации отходов, всего 43 проекта.

Некоторые реализованные проекты были удостоены призовых мест в ежегодной премии INVESTOR AWARDS в номинации «Государственно-частное партнёрство» и национальной премии ROSINFRA в номинациях «Лучший инфраструктурный проект в сфере ЖКХ» и «Лучший проект ГЧП в сфере информационных технологий», что даёт возможность судить о развитии инструментов ГЧП в регионе и о значительном вкладе реализуемых проектов в развитие муниципальных образований Нижегородской области.

Список использованных источников

1. Распоряжение Правительства РФ «Программа экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 гг.)» от 19 января 2006 № № 38-р // Минэкономразвития России. URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/doc20060118938 (дата обращения: 8.04.2019).

В.И. Светлаков
к.т.н., генеральный директор
ЗАО «Информационная консалтинговая фирма «КонС»,
А.И. Мохов
д.т.н., профессор, Член Правления,
Совет по экологическому строительству
Л.А. Мохова
начальник учебно-методического управления, к.э.н., доцент
Российский новый университет, Москва

МЕХАНИЗМ ОБЪЕДИНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

V.I. Svetlakov
Ph.D., General Director
Closed Joint-stock company "Information consulting firm "KonS"
A.I. Mokhov
D.Sc., Professor, Member of the Board,
Green building Council
L.A. Mokhova
Head of Educational and Methodical Department, Ph.D., Associate Professor
Russian New University, Moscow

THE MECHANISM OF UNIFICATION OF THE STATE AND MUNICIPAL MANAGEMENT PROJECTS OF TERRITORIAL DEVELOPMENT

Аннотация. Территориальные проекты комплексного развития, формируемые и внедряемые собственниками территорий, требуют согласования видений всех участников реализации этих проектов. Механизм объединения целей комплексного развития территории основан на формировании гармоничного взаимодействия слоев комплексного объекта капитализации в процессе корпоративного объединения участников проекта.

Ключевые слова: инфографическая модель, корпоративное объединение, капитализация территорий, территориальное развитие.

Abstract. Territorial projects of complex development, formed and implemented by the owners of the territories, require the coordination of the visions of all participants in the implementation of these projects. The mechanism of combining the goals of complex development of the territory is based on the formation of harmonious interaction of layers of the complex object of capitalization in the process of corporate unification of the project participants.

Keywords: infographic model, corporate Association, capitalization of territories, territorial development.

В работе [1] нами была предложена обобщенная инфографическая модель комплексного объекта капитализации территории (КОКТ), приведенная на рис. 1.

Кроме слоя «потребитель продукции территории», обозначенного фигурой , объединяющего в своем составе жителей, производителей продукции и др., находящихся на территории участников процессов обеспечения организационными, материальными, финансовыми ресурсами ее функционирования, складывается

© В.И. Светлаков, А.И. Мохов, Л.А. Мохова, 2019

отдельная группа участников управления объектом комплексного переустройства, определенная как система организаторов переустройства территорий (СОПТ). К этой системе относится администрация (муниципальная, федеральная), в структуре которой традиционно имеется штат сотрудников, ответственных за организацию функционирования каждого слоя КОПТ.

Рисунок 1 – Обобщенная инфографическая модель комплексного объекта капитализации территории (КОКТ)

Представленное на рис. 1 объединение систем СОПТ, КОПТ и СИТ составляет таблицу, формирующую инфографическую модель комплексного объекта капитализации территории (КОКТ). Сформированная модель, представленная в табличной форме, может при ее заполнении для конкретного проекта комплексного развития территории характеризовать целостность представительства заинтересованных лиц в реализации проекта. Кроме того, полученная в результате объединения обобщенная модель КОКТ фиксирует структуру взаимодействия всех участников комплексного переустройства территории. Целевой функцией переустройства территории является извлечение максимальной прибыли от реализации инвестиционно-инновационного проекта комплексного переустройства данной территорий для всех его участников (проектировщиков, строителей, служб и организаций коммунального хозяйства, пользователей строительной продукции). Причем ставится задача одновременного с решением сформулированной выше задачи повышения уровня капитализации переустраиваемой территории. Приведем на рисунках 2 и 3 модели, которые наглядно представляют взаимодействие участников переустройства территории при реализации государственно-частного партнерства. На рис. 3 показана инфографическая модель процесса развития территории с учетом интересов организаторов управления земельно-ресурсной платформой территории из позиции видения инвестора. Согласно приведенной модели, государство (муниципалитет) в лице законодательных органов и профильных министерств (муниципальных служб), разрабатывает проект и планирует деятельность по переустройству сложившейся (имеющейся) территории в будущую

переустроенную территорию. Государство (муниципалитет) договаривается с инвесторами, вкладывающими ресурс в развитие территории, как изображено двойными стрелками.

Инвесторами могут выступать как федеральные (внешние) инвесторы I_m, привлекаемые к развитию территории, либо инвесторы внутренние I_n, в качестве которых выступают городские инвесторы, получающие выгоду от развития территории по проекту комплексного развития территории. Инвесторы включают свой ресурс в переустройство территории, что может быть подготовлено и реализовано в форме средне - и долгосрочных планов ресурсного обеспечения переустройства территорий.

Рассмотрим, как изменяется инфографическая модель процесса развития территории для случая государственно-частного партнерства при реализации целей каждого из участников. Механизм взаимодействия участников партнерства фиксирует модель, приведенная на рис. 3. Каждый из участников партнерства имеет свой собственный проект переустройства территории. Партнерство достигается за счет выстраивания общей стратегии из стратегий достижения целей каждым из участников. Это позволяет интегрировать ресурсы для достижения собственных целей каждым участником, как показано на рисунке стрелками. При этом ресурс для достижения целей инвесторами складывается из собственных ресурсов (m,n) федеральных и городских ресурсов. Эти ресурсы обозначены на рис. 2,3 стрелками на основе пунктирной линии.

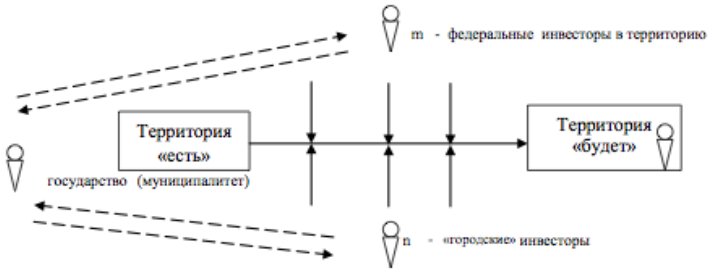

Рисунок 2 – Инфографическая модель процесса переустройства территории с учетом государственных интересов (модель создана на основе рекомендаций [2])

У каждого из участников переустройства территории есть свои собственные проекты такого переустройства. По отношению к проектам переустройства, созданным другими участниками, каждый из этих участников может находиться в трех позициях:

– поддержать «чужой» проект;

– быть безразличным и не участвовать в реализации «чужого» проекта;

– противодействовать «чужому» проекту.

Предполагаем, что за ресурсную поддержку «чужого» проекта участник переустройства территории может получить поддержку «своего» проекта. Такой подход позволяет выстроить проект, объединяющий цели каждого участника. Это и реализуется государственно-частным партнерством в отношении общего проекта.

Причем, как было ранее показано [3], такое направление развития ориентировано на повышение пригодности природной среды для существования общества. Согласно учению И.В. Вернадского, переустройство биосферы и переход ее в состояние ноосферы будут сопровождаться выработкой в обществе новых принципов согласования действий и нового поведения людей, потребует смены жизненных норм и ценностей. Сфера взаимодействия общества и природы, в

границах которой разумная человеческая деятельность становится определяющим фактором развития, участвует в переустройстве соответственно организационных и технических систем. А средства, которые применяет человечество в реализации такого переустройства, определяются достигнутыми уровнями научно-технического прогресса и социально-экономического развития. На рисунке 3 приведена инфографическая модель процесса переустройства территории с учетом интересов участников комплексного развития территории. Таких участников четыре вида, каждый из которых стремиться к реализации собственного проекта развития территорий. При этом взаимодействие участников процесса переустройства территорий позволяет выверить имеющееся видения состояния территории за счет корпоративного объединения участников комплексного развития территорий на основе общих ценностей (проектов) развития.

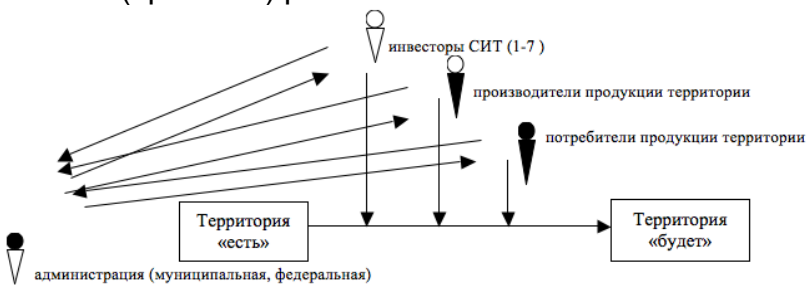

Рисунок 3 – Инфографическая модель процесса переустройства территории с учетом интересов участников комплексного развития территории

Согласно приведенной модели, администрации муниципальная и федеральная в лице законодательных органов (муниципальных, федеральных) и профильных министерств (муниципальных служб), разрабатывают, согласовывают, утверждают проект комплексного переустройства (сложившейся, имеющейся) территории и планирует деятельность по переустройству ее в будущую комплексно-переустроенную территорию. Администрация государства (и/или города) в лице администрации договаривается (изображено двойными стрелками) с инвесторами, вкладывающими ресурс в развитие территории , с потребителями продукции территории (жители, приезжие и др.) , а также производители продукции и др. Рассмотрим, как изменяется инфографическая модель процесса развития территории для случая общественно-государственно-частного партнерства при реализации целей (проектов) каждого из участников. Взаимодействие участников партнерства фиксирует модель, приведенная на рисунке 4. Добавление в договоренности между государством и частным бизнесом составляющей «общество» призвано учесть в возникающих партнерских отношениях не только безопасность и экономичность, но и комфортность результата реализации проекта переустройства территории. Каждый из участников реализации процесса переустройства обеспечивает проект ресурсом своей поддержки. При этом, партнерство в полной мере призвано сформировать соглашения о разделе продукции, производимой на территории. Участники проекта, осуществившие вклад собственного ресурса в развитие территории, могут претендовать на результат развития территорий, соизмеримо своему вкладу. Именно такой подход становится механизмом общественно-частно-государственного партнерства в деле комплексного переустройства территорий.

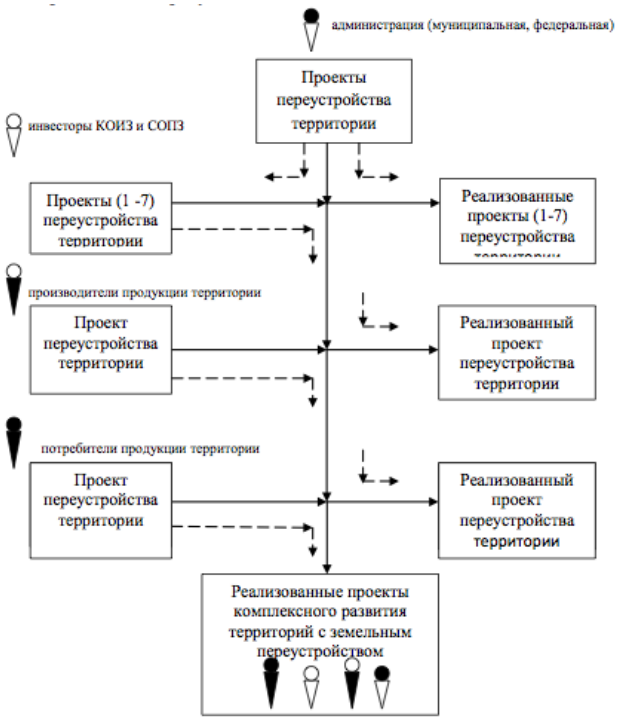

Рисунок 4 – Инфографическая модель процесса переустройства территории в рамках реализации общественно-частно-государственного партнерства

Список использованных источников

1. Мохов А.И., Светлаков В.И. Модели комплексного подхода для определения уровня капитализации территории моногородов. В сб. Инновационное развитие Российской экономики: Материалы X Международной научно-практической конференции 25–27 октября 2017 г. В пяти томах. Том 2 Регионально-отраслевой потенциал инновационных экономик. Москва: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2017.

2. Мир Управления Проектами. Под редакцией Х.Решке, Х. Шелле. Пер. с английского. – М.: «Аланс», 1993.

3. Мохов А.И., Светлаков В.И., Мохова Л.А. Интеллектуализация сферы жизнедеятельности как средство формирования ноосферы В.И. Вернадского // Вестник РАЕН, №2, 2015. –С.31-40.