ISSN 2308-765X

РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

ВЕСТНИК ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

№ 1 (20), 2020

Выходит с июня 2015 года
Издается по решению Ученого совета
Северо-Кавказского института-филиала РАНХиГС
Периодичность издания – 4 раза в год

Зарегистрирован в Федеральной службе по надзору
в сфере связи и массовых коммуникаций Российской Федерации
(Роскомнадзор) ПИ № ФС77-52750
от 08 февраля 2013 г.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ
ПРЕДСЕДАТЕЛЬ

Тлисов Азамат Борисович — кандидат экономических наук, доцент (Пятигорск)

ЧЛЕНЫ СОВЕТА:

Volker J. Kreyher — Prof. Dr., Rector of Europa Campus, Germany
Аскеров Шахлар Гачай оглы — доктор физико-математических наук, профессор (Азербайджан, г. Баку)
Белокрылова Ольга Спиридоновна — доктор экономических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ (г. Ростов-на-Дону)
Бураканова Галия Масыгутовна — доктор социологических наук, профессор (Казахстан, г. Астана)
Гапуров Шахрудин Айдиевич — доктор исторических наук, профессор, академик АН ЧР (г. Грозный)
Дзамихов Касболат Фициевич — доктор исторических наук, профессор, заслуженный деятель науки Кабардино-Балкарской Республики и Республики Адыгея (г. Нальчик)
Клюковская Ирина Николаевна — доктор юридических наук, профессор (г. Ставрополь)
Липина Светлана Артуровна — доктор экономических наук, профессор (г. Москва)
Навасардова Элеонора Сергеевна — доктор юридических наук, профессор (г. Ставрополь)
Рогачев Алексей Фруминович — доктор технических наук, профессор (г. Волгоград)

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ
ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР

Киселева Наталья Николаевна — доктор экономических наук, профессор

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Алиева Светлана Викторовна — доктор социологических наук, доцент

ЧЛЕНЫ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ:

Агеева Екатерина Александровна — кандидат политических наук, доцент
Киселев Виктор Васильевич — доктор биологических наук, профессор
Кулиев Фарман Мурувват оглы — доктор исторических наук, доцент
Мазуренко Андрей Петрович — доктор юридических наук, доцент
Мулляр Лилия Анатольевна — доктор философских наук, доцент
Татуев Арсен Азидович — доктор экономических наук, профессор
Тяглов Сергей Гаврилович — доктор экономических наук, профессор
Григошина Лариса Юрьевна — кандидат философских наук, ответственный секретарь
Бавина Кристина Викторовна — технический секретарь

Учредитель (адрес): федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» (119571, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82)
Адрес редакции, издательства: 357502, Ставропольский край, г. Пятигорск, ул. Дунаевского, д. 5*;* тел.: 8(8793) 33-26-21
e-mail: vestnik@ski.ranepa.ru
Наш адрес в Internet: http://www.ski.ranepa.ru

© «Вестник экспертного совета», 2020
© Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

Алиева С.В., Биченов С.И.
СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЗНЕСПОСОБНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО СОЦИУМА 4

Тлисов А.Б., Саркисов С.С.
ЦИФРОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: СОВРЕМЕННАЯ ПРИЗМА ИНТЕГРАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА 11

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

Биболатова Э.И.
НАСТАВНИЧЕСТВО КАК ТЕХНОЛОГИЯ АДАПТАЦИИ МОЛОДЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ 18

Григошина Л.Ю.
РЕЗЕРВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ: ПРАКТИКА ФОРМИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ 23

Карижская Н.Н.
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАДРОВОЙ РАБОТЫ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ 31

Орлянская А.А., Шукюрова М.Г.
КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ 36

РЕГИОНАЛЬНАЯ И ОТРАСЛЕВАЯ ЭКОНОМИКА

Борлакова Ф.А.
ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В КАРАЧАЕВСКОМ ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ 43

Гукасова Н.Р., Лесков С.Ю.
РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В РОССИИ 48

Пехова Л.С., Гафарова Д.А.
К ВОПРОСУ О ПРЕДПОСЫЛКАХ И ПЕРСПЕКТИВАХ ВНЕДРЕНИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТА В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ 52

Сачук Т.В.
К ВОПРОСУ О ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ 61

ЭКОНОМИКА ФИНАНСОВ

Баско О.В., Галкина Е.Ю.
СПЕЦИФИКА ОТРАСЛЕВОЙ СТРУКТУРЫ БАНКОВСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ 67

Жаркова Ю.С., Фоменко Е.С.
АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛИЧНОГО ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ В РОССИИ 72

ИСТОРИЯ И ПРАВО

Изварина Н.Ю.
СУДЕБНАЯ БУХГАЛТЕРСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА: АКТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ИСПОЛЬЗОВАНИЮ И МЕТОДАМ ПРОВЕДЕНИЯ 75

Кулиев Ф.М., Тахушева И.С.
ИНТЕГРАЦИЯ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА В СОСТАВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX В.
В КОНТЕКСТЕ РЕПРЕЗЕНТАЦИИ ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ СТОЛИЧНОЙ
ЖУРНАЛИСТИКОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИСТОРИИ (НА ПРИМЕРЕ «ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ЗАПИСОК») 85

Орлова С.А., Молодцов К.М.
ПРОФИЛАКТИКА ИДЕОЛОГИИ ЭКСТРЕМИЗМА И ТЕРРОРИЗМА
В МОЛОДЁЖНОЙ СРЕДЕ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЦЕЛОСТНОСТИ
КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 90

Устименко И.В.
УЧАСТИЕ ПРОКУРОРОВ В СУДЕБНЫХ ПРОЦЕССАХ
(НА ПРИМЕРЕ ПРОКУРАТУРЫ ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ)..... 95

Харченко Д.В.
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ..... 101

МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

Пташкин С.А.
БЕНЧМАРКИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ
КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПИТАНИЯ..... 105

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ 112

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

УДК 332.1(470.12)

Алиева С.В.[1]
Биченов С.И.[2]

СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЖИЗНЕСПОСОБНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО СОЦИУМА

Аннотация. В статье рассматривается роль социальных технологий как инструмента объединения усилий представителей местной власти и населения с целью достижения эффективности управления муниципальным образованием. Анализ трактовок феномена «социальные технологии» позволяют углубиться в проблематику технологизации системы муниципального управления и обосновать необходимость применения социальных технологий в деятельности органов муниципального управления для обеспечения жизнедеятельности муниципального социума. Определяются особенности и проблемы внедрения социальных технологий в управление муниципальным образованием.

Ключевые слова: социальные технологии, муниципальное образование, технологизация управления муниципальным образованием, жизнеспособность муниципального социума.

Alieva S.
Bichenov S.

SOCIAL TECHNOLOGIES AS A FACTOR OF ENSURING THE VIABILITY OF MUNICIPAL SOCIETY

Abstract. The article considers the role of social technologies as a tool for combining the efforts of local authorities and the population in order to achieve the effectiveness of municipal education management. The analysis of interpretations of the phenomenon of «social technologies» allows us to delve into the problems of technologization of the municipal management system and justify the need for the use of social technologies in the activities of municipal authorities to ensure the life of the municipal society. Features and problems of introduction of social technologies in municipal education management are defined.

Keywords: social technologies, municipal education, technologization of municipal education management, viability of municipal society.

Проблемы эффективности управления муниципальными образованиями в последнее время находятся в фокусе внимания ученых в области муниципального управления и представителей органов власти. Предметом особого интереса стала разработка социаль-

[1] *Алиева Светлана Викторовна*, доктор социологических наук, профессор, заведующий кафедрой менеджмента и предпринимательского права, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: svet_al55@mail.ru
Svetlana Alieva, Doctor of Social Science, Professor, Head of the Department of Management and Business Law, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: svet_al55@mail.ru
[2] *Биченов Станислав Иналович*, магистрант, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск
Stanislav Bichenov, Graduate Student, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk

ных механизмов и реализация технологий повышения эффективности управления. Совершенствование механизмов управления муниципальным образованием способствует повышению качества жизни населения, лучшему использованию ресурсов территории, росту полномочий муниципалитета, а главное – обеспечению его устойчивого развития.

Как известно, муниципальное образование – это социальная система, имеющая собственную социальную структуру, в которой происходит взаимодействие различных групп: муниципальных служащих, населения, представителей бизнеса. Создание благоприятных условий для жизни на своей территории – это главная цель института местного самоуправления. Только совместными усилиями и за счет местных ресурсов можно решать проблемы муниципального социума.

Соответственно, управленческая деятельность на муниципальном уровне имеет свою особенность, обусловленную спецификой жизнедеятельности территориального сообщества. Прежде всего, речь идет о самоорганизации населения и соответственно, их включенности в целостную систему общественных отношений. Это порождает необходимость применения научно обоснованных методов управления и разработки инструментов, объединяющих усилия власти и гражданского общества. Таким образом, приходим к пониманию, что ключевым аспектом местного самоуправления является опора на социальные технологии участия населения.

Термин «социальная технология» – один из новейших в современной науке. Интерес к нему появился сравнительно недавно, совпав по времени с переходом к новой парадигме управления. Следует отметить, что в современной научной литературе до сих пор существуют разногласия в трактовке термина «социальные технологии». Во многом это можно объяснить тем, как справедливо отмечают авторы В.В. Щербина и Е.О. Нечаева, что термин «социальные технологии» достаточно много тиражируется в современных научных источниках и используется в различных типах социальной практики, зачастую теряя свою смысловую сущность, которая присуща самой социальной технологии. Это приводит к тому, что под одним и тем же названием сосуществуют несколько типов разнородных средств. Будучи обозначены единым термином, они существенно различаются по содержанию, объекту воздействия, функциям, свойствам, задачам, сфере применения. Все это и предопределило увеличение числа несовпадающих представлений о содержании и свойствах социальных технологий.

В статье О.Е. Нечаевой проводится обзор существующих определений «социальная технология». Так, Н. Стефанов под социальной технологией понимает всякую воспроизводимую деятельность, направленную на достижение цели. При этом в качестве социальной составляющей считает ее принадлежность к сфере управления и социальные процессы как объект воздействия. А М. Марков трактует социальную технологию как способ организации деятельности, считая, что для этого способа организации деятельности типично расчленение сложного процесса на систему предписанных взаимосвязанных процедур, а также характерны алгоритмизация и стандартизация процедур. В.С. Дудченко рассматривал социальную технологию как продукт социального проектирования и средство обеспечения процессов воспроизводства или совершенствования процессов деятельности и типовых процедур управления [1].

Как можно заметить, в одних определениях прослеживается связь с процессами преобразования социальных объектов, и внимание фокусируется на последовательности действий, в других – на механизмах, оказывающих воздействие на социальные институты и обеспечивающих их оптимальное функционирование [2]. Если принять точку зрения авторов, придерживающихся первого подхода, то социальная технология осуществляется субъектами в виде последовательных шагов социального взаимодействия и формирует определенную социальную реальность. Во втором случае речь идет о поддержании социального порядка и воспроизводстве социальных систем с помощью специально созданных механизмов.

Соглашаясь же с правомерностью примене-

ния обеих формулировок, можно выработать определение, включающее оба обозначенных подхода. Следовательно, под социальной технологией можно понимать последовательность применяемых методов воздействия субъекта на социальные объекты в соответствии с определенной управленческой стратегий. Одновременно она является отражением объективных требований для построения коммуникативного взаимодействия, которое задает лучшие стандарты жизни и предоставляет равные возможности для самореализации.

Как следует из приведенных выше суждений, социальные технологии представляют собой важнейший элемент механизма управления, составляющий целую систему методов выявления и использования потенциалов социальной системы в соответствии с целями и задачами ее развития, методов разрешения противоречий между объектами и субъектами управления.

О необходимости технологизировать процессы управления современным социумом говорят практически все современные ученые – представители социальных наук. При этом предметом нашего интереса является применение социальных технологий в управлении муниципальным образованием. С точки зрения Гладкова А.В., сущность и специфика муниципального управления раскрывается в следующих положениях: во-первых, муниципалитет преследует, главным образом социальные цели и поэтому критерием эффективности является повышение жизненного уровня местного населения; во-вторых, он должен опираться в своем управлении, главным образом на использование человеческих ресурсов, т.е. своего местного ресурса; в-третьих, муниципальное управление осуществляется на определенной территории, т.е. связано с местом непосредственного проживания населения, здесь человек ощущает себя привязанным к месту проживания невидимыми нитями любви к «малой Родине» и поэтому объективно заинтересован в обустройстве этого места, повышении качества и уровня своей жизни; в-четвертых, муниципальное управление – это множество одновременно реализуемых задач, каждая из которых носит локальный, частный характер, исходя из чего, муниципальная власть стремится их решать также локальными мерами [3].

Систематическое внедрение социальных технологий в управление муниципальным образованием сегодня рассматривается как важнейшее условие обеспечения жизнеспособности муниципального социума. Этот тезис рефреном проходит практически через все работы, посвященные проблемам местного самоуправления. В частности, как отмечает Л.Я. Дятченко для того, чтобы социум развивался без авторитарного давления и ущемления прав граждан, необходимо разрабатывать и внедрять социальные технологии.

Разделяя данную позицию, мы также придерживаемся мнения, что получение социального результата в виде повышения качества жизни населения, укрепления доверия к органам муниципальной власти и роста социальной активности населения является главным ориентиром в управлении муниципальным образованием. В связи с этим социальные технологии следует рассматривать как главный механизм объединения усилий местной власти и населения для достижения целей стратегического развития.

Последнее особенно важно в свете последних представлений о том, что социальные технологии имеют преимущественно человеческое измерение, придающее социальному взаимодействию интеллектуальный характер [4]. При этом социальные технологии могут быть направлены на решение различных задач местного сообщества и рассматриваться с разных сторон. Во-первых, социальные технологии основаны на социологическом анализе материалов, который может быть получен в ходе исследования проблем конкретного местного сообщества. Следовательно, необходима предварительная работа по организации и проведению социологических исследований.

Во-вторых, это социальные действия людей, осуществляемые в конкретных социальных условиях и реализуемые через специфические социальные институты. В этом случае речь идет о различных формах участия граждан в решении местных проблем, а главным образом о местном самоуправлении, что дела-

ет главным императивом самоорганизацию и самореализацию местного потенциала.

В-третьих, социальные технологии предполагают осмысление результатов, полученных в ходе реализации социальных проектов. Следовательно, они представляют собой социальную рефлексию, базирующуюся на определенных социальных измерениях.

Обобщая перечисленные позиции, приходим к выводу, что социальные технологии представляют собой оптимальные способы коммуникационного взаимодействия власти и населения, осуществляемые в условиях открытости и прозрачности, с целью создания благоприятных условий жизнедеятельности людей.

Принимая во внимание основополагающие характеристики социальных технологий, можно предложить в качестве необходимых условий их реализации во-первых, разработку методов технологизации взаимодействия субъектов местного самоуправления, во-вторых, выявление последовательных шагов разработки и реализации социальных программ, в-третьих, создание механизма контроля для проведения социальных измерений.

Как известно, методы в диалектическом понимании – это способы достижения цели, решения практической или теоретической задачи или преобразования действительности. Применительно к социальной технологии под методами будем понимать совокупность способов и средств организации взаимодействия субъектов и объектов управления, направленную на преобразование социальных объектов в соответствии с планируемыми результатами и поддержание стабильности. Придерживаясь позиции К.Г. Оганяна, в качестве основных способов решения задач будем рассматривать аналитические, эвристические, проективные, игровые и инновационные [5].

Каждый из указанных методов выполняет определенную функцию. Так аналитические служат для решения задачи социального моделирования, постановки социальных экспериментов и организации группового решения проблем.

Основными признаками эвристических методов является ориентация на творческую деятельность и снятие статусной доминанты участников взаимодействия. Это тем более важно для интеграции усилий местной администрации и населения муниципального образования.

Проективные методы служат инструментом исследования внутренней сферы, выявления и коррекции жизненных сценариев муниципалитета и его жителей. Их главное предназначение – деятельность, направленная на практическое решение общественно-значимой проблемы и способствующая оптимальному взаимодействию местного сообщества с органами власти.

Игровые методы – деловые игры, тренинги, игровые имитации, игровое моделирование и т.д. – направлены на исследование процессов самоорганизации и динамических эффектов социального взаимодействия.

Инновационные методы применяются в процессе подготовки к внедрению социальных инноваций, распространению изменений в социальных отношениях, планированию новых форм жизнедеятельности человека в обществе [6].

Отличительной особенностью социальных технологий является то, что они могут быть представлены как программа, включающая в себя различные процедуры и операции, направленные на преобразование объекта воздействия, а также выступать в качестве деятельности, выстроенной в соответствии с заданной программой. Исходя из этого, при реализации социальной технологии достигается сразу две цели: расщепление заданного объекта технологизации на процедуры и операции, что в свою очередь способствует выявлению его сильных и слабых сторон, а также прогнозирование и моделирование вариантов его усовершенствования.

При разработке и реализации социальных технологий следует придерживаться принципов реалистичности и результативности. В первом случае необходимо ориентировать данные технологии не на все проблемы одновременно, а на практическое решение наиболее значимых из них. В период разработки социальных технологий важны: сбор, обработка, накопление и систематизация социальной ин-

формации. На основании собранной информации о ситуации в организации определяются цели и задачи социальных технологий.

В процессе внедрения разработанной технологии наиболее значимым является принцип результативности, это означает, что выбранная концепция должна обеспечить результат спустя определенный период времени. В связи с этим важным является создание механизма контроля, посредством которого будет обеспечена обратная связь.

Компонентами социальных технологий выступают: цели и задачи, перечень мер, необходимых для достижения целей, ресурсное обеспечение, организационная структура, учетный и отчетный контролирующий механизм, механизм обратной связи, механизм внесения коррективов, результат применения технологии.

Основываясь на вышеперечисленных характеристиках социальной технологии, можно сделать вывод о том, что ее применение вполне согласуется с предназначением системы муниципального управления, выполняющей функции организации и регулирования социальных процессов. Более того, она имеет все предпосылки для технологизации своей деятельности. В качестве подтверждения этого суждения приведем несколько доводов. Так, органы муниципальной власти, имея представления о наиболее острых социальных проблемах, должны прежде всего четко сформулировать цель и задачи, выстроить их иерархическую последовательность. Во-вторых, действия должны быть упорядоченными и планируемыми. В-третьих, они должны быть разделены на отдельные процедуры. В-четвертых, вся деятельность должна быть основана на научном подходе. И, наконец, в–пятых, для этих действий необходима рефлексивность. Иными словами, субъектам социального действия должна быть присуща постоянная критическая самооценка.

Разработка социальных технологий, как и процесс ее реализации, предполагает выполнение ряда взаимосвязанных операций. При этом важно соблюдать сроки последовательность их выполнения.

Вначале необходимо определить сферы применения социальных технологий. Это будет, по сути, первый этап, после которого следуют все остальные.

Затем актуализируется общественная потребность, которую можно удовлетворить с помощью разрабатываемой технологии.

Третий этап заключается в выявлении проблем, которые представляют собой противоречия в функционировании и развитии местного сообщества. Этот этап является основополагающим для успешной реализации всех последующих действий.

Четвертый этап связан с уточнением цели, которую можно достичь в результате реализации социальных технологий.

На пятом этапе происходит уточнение предмета, объекта и определение субъекта, реализующего социальную технологию.

На шестом этапе происходит анализ альтернатив решения проблемы и выбор оптимального способа решения.

Обязательным этапом является выявление социальных рисков реализации технологии и проработка различных вариантов их предотвращения.

В завершении необходимо выполнить ряд действий для организации внедрения социальной технологии и контроля над ходом её реализации.

Однако помимо перечисленных этапов необходимо наличие определенных условий. Прежде всего, должна быть соответствующая профессиональная подготовка исполнителей и разработан регламент реализации социальной технологии. Помимо этого, должна осуществляться координация работы исполнителей, оказываться информационная поддержка, научно-методическая помощь, проводиться социальная диагностика результатов и др.

Вместе с тем существует ряд ограничений, которые дают основания усомниться в социально-технологической восприимчивости системы муниципального управления. Как показывает российский опыт, реализация разработанных социальных технологий в реальную практику муниципального управления затруднена по многим причинам. В первую очередь это дефицит аналитического стратегического мышления и ориентация в основном на сию-

минутную ситуацию. Одновременно на этом фоне формируется программная избыточность, программные цели по основным параметрам не реализуются.

Другим немаловажным фактором влияния на результативность применения социальных технологий является отрыв теории от практики. С одной стороны, теоретики нередко идеализируют опыт местного самоуправления, а другой крайностью является игнорирование практиками достижений социологической науки. На практике является типичной ситуация, когда руководители муниципалитетов скептически относятся к результатам социологических исследований, особенно если они не совпадают с их собственными оценками сложившейся ситуации.

Еще один типичный недостаток – это отсутствие понимания целесообразности применения социальных технологий, обусловленный профессиональной некомпетентностью местных чиновников, а также отсутствием инновационного мышления, инертностью.

Еще одним важным обстоятельством, оказывающим заметное влияние на внедрение социальных технологий в практику муниципального управления, является тот факт, что не всегда может быть получен мгновенно ожидаемый эффект. Дело в том, что реализация социальной технологии предполагает несколько этапов, но зачастую у местного сообщества не оказывается достаточного количества ресурсов и потому эти этапы безжалостно «урезаются», что и приводит к недополучению планируемых эффектов. В связи с этим необходимо помнить, что под эффективностью социальной технологии понимается конечный социальный результат, который получен при наименьших издержках и в оптимальные сроки. Для достижения указанного результата необходимо наличие следующих условий: во-первых, социальная технология должна включать в себя перечисленные ранее свойства; во-вторых, явными должны быть все признаки технологизации, а именно – разграничение, разделение, расчленение социального процесса на связанные между собой этапы, фазы, координация и поочередность выполнения действий, однозначность выполнения операций и процедур, возможность многократного применения отработанных стандартных алгоритмов деятельности для решения типовых задач социального управления; в-третьих, необходимо соблюдение условий технологизации: объект технологизации должен обладать определенной степенью сложности; известны все элементы его структуры, особенности их строения и закономерности функционирования; процессы (состояния, явления, отношения и другие) должны быть формализованы и представлены (выражены) системой операций, процедур. Каждая операция, процедура должна иметь систему – конкретных показателей (нормативов), диагностических приемов изучения их состояния, управления ими.

Итак, завершая статью, приходим к следующим выводам. Социальные технологии представляют собой важнейший элемент механизма управления, составляющий целую систему методов выявления и использования потенциалов социальной системы в соответствии с целями и задачами ее развития, методов разрешения противоречий между объектами и субъектами управления. Ее реализация – это процесс перевода теоретических концепций на язык практических действий. При разработке социальной технологии необходимо максимально четкое определение состояния объекта технологизации, чтобы степень риска могла быть прогнозируемой. Кроме степени риска, необходимо учитывать социальный потенциал и моральный фактор социальных технологий.

Внедрение социальной технологии может осуществляться в процессе реализации ряда мероприятий: подготовка профессиональных исполнителей; координация их работы; оказание консультативных услуг; организация контроля внедрения социальной технологии; информационное обслуживание процесса внедрения; последующая диагностика и анализ результатов.

Социальный потенциал конкретной технологии – максимальные возможности конкретной социальной организации, процесса, явления, отношений в процессе их воспроизводства. Социальный потенциал конкретной технологии всегда конкретен, рассчитан на

определенные параметры воспроизводства качества, отношений, состояний.

Методология разработки и внедрения социальной технологии – это очень длительный и многоплановый процесс, требующий серьёзного подхода. Сущность социальной технологии заключается в рациональном расчленении деятельности на процедуры и операции. Посредством социальных технологий возможно эффективное управление муниципальным образованием, так как они дают возможность контролировать процессы социального взаимодействия, применять меры для профилактики конфликтов, а также позволяют активизировать потенциал местного сообщества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Нечаева Е.О. Социальные технологии: история становления и версии понимания//Вестник РГГУ. Серия «Философия. Социология. Искусствоведение», 2014. – №1(10). – С. 55–64.
2. Щербина В.В., Нечаева О.Е. Социальные технологии и их применение в сферах социальной практики // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Социальные науки, 2015 – №2(38). – С. 62–67.
3. Гладков А.В. Проблемы городского муниципального управления в Российской Федерации // Вестник Самарского государственного университета. – 2006. – № 8 (48). – С. 47–53.
4. Социальные технологии управления обществом: региональный уровень / под ред. Я.А. Маргуляна. – СПб.: Издательство Санкт-Петербургской академии управления и экономики, 2010. – 436 с.
5. Социальные технологии: учебник и практикум для академического бакалавриата / К.М. Оганян. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 255 с.
6. Социальные инновации в управлении человеческими ресурсами/ Под науч. ред. д-ра социол. наук, профессора Я.А. Моргуляна. – СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета технологий управления и экономики, 2018. – 398 с.

УДК 338.2:004.9

Тлисов А.Б.[1]
Саркисов С.С.[2]

ЦИФРОВОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: СОВРЕМЕННАЯ ПРИЗМА ИНТЕГРАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА

Аннотация. В современных рамках реформирования государственного управления через призму технологической революции актуализируется тематика, связанная с реализацией технологической платформы – электронное правительство. Свое распространение электронное правительство получило посредством гражданского общества и общественных организаций. География реализации данного механизма охватывает большое количество стран, правительства реализуют в своей деятельности информационно-коммуникационные технологии, такие как Интернет и технологические сети для организации эффективного взаимодействия между государственным сектором и гражданами, предприятиями и другими неправительственными учреждениями.

Ключевые слова: государственный сектор, цифровое правительство, электронное правительство, цифровая трансформация, цифровая платформа, управление.

Tlisov A.
Sarkisov S.

DIGITAL GOVERNMENT: THE MODERN PRISM OF INTEGRATION OF THE STATE SECTOR

Abstract. In the modern framework of public administration reform through the prism of the technological revolution, the topics related to the implementation of the technological platform – e-government – are being updated. E-government has received its distribution through the means of civil society and public organizations. The geography of the implementation of this mechanism covers a large number of countries, governments implement information and communication technologies, such as the Internet and technological networks, in order to organize effective interaction between the public sector and citizens, enterprises, and other non-governmental institutions.

Keywords: public sector, digital government, e-government, digital transformation, digital platform, management.

В контексте развития Индустрии 4.0 на смену электронному правительству пришла тенденция формирования «цифрового правительства». Электронное правительство определяется как непрерывный процесс предоставления информационных ресурсов, когда государственные учреждения публикуют статическую информацию в Интернете для веб-интерактивного общения и совершения электронных транзакций, а также как платформа для предоставления интегрированных виртуальных государственных услуг.

[1] ***Тлисов Азамат Борисович***, кандидат экономических наук, доцент, директор Северо-Кавказского института-филиала РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: director@ski.ranepa.ru, т. +7(8793)33-26-29
Azamat Tlisov, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Director, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: director@ski.ranepa.ru, tel.+7(8793)33-26-29
[2] ***Саркисов Сергей Сергеевич,*** магистр 3 курса, направление подготовки 38.04.04 Государственное и муниципальное управление, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск
Sergei Sarkisov, master of 3 courses, direction 38.04.04 State and municipal administration, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk

Переход к цифровому правительству способствует стратегическому развертыванию и использованию цифровых технологий и данных для создания более инновационных, открытых и эффективных правительств, тем самым укрепляя условия для социальной интеграции, экономического прогресса и национальной конкурентоспособности. Эта стратегическая направленность согласуется с цифровой трансформацией государственных секторов, происходящей в странах ОЭСР, охватывающей переход от электронного правительства к подходу цифрового управления. Этот сдвиг можно охарактеризовать через шесть измерений:

- Ориентация на пользователя: степень, в которой правительства применяют подходы и предпринимают действия, чтобы позволить гражданам и предприятиям (т.е. пользователям услуг) определять свои собственные потребности, которые определяют разработку политики и государственных услуг.
- Проактивное управление: степень, в которой правительство обращается к общественности, не дожидаясь ответа на формальные запросы. Это включает в себя:
  a. раскрытие данных (в открытом формате) за исключением данных, которые правительство должно защищать из-за конфиденциальности или безопасности;
  b. предоставление услуг пользователям до их запроса;
  c. правительства активно ищут обратную связь непосредственно от граждан о качестве услуг и делают обязательным для поставщиков услуг использование смартфонов и создают информационные панели для граждан для просмотра информации о предоставлении услуг в режиме реального времени (это то, что обычно называют проактивным управлением).
- Управление данными: степень, в которой правительство информирует и подходит к разработке, предоставлению и мониторингу государственных политик и услуг посредством управления и использования данных.
- Цифровой дизайн: степень, в которой правительство с самого начала вбирает в себя весь потенциал цифровых технологий при разработке политик и разработке сервисов, что подразумевает мобилизацию новых технологий для переосмысления и реинжиниринга внутренних процессов и упрощения внутренних процедур для обеспечения того же эффективного устойчивого и ориентированного на граждан оказания услуги, независимо от канала, используемого пользователем для взаимодействия с государственными органами.
- Правительство как платформа: степень, в которой правительства используют технологии (и данные), чтобы использовать творческий потенциал людей в группах и создавать совместные усилия для совместного решения политических задач.
- Открытость по умолчанию: степень, в которой правительство раскрывает данные в открытых форматах (за исключением данных, которые правительство обязано защищать из-за рисков для конфиденциальности или безопасности), только при условии (не более) требования о том, что пользователи приписывают данные и делают свою работу доступной для обмена, а также степень, в которой правительство использует цифровые технологии для открытия своих процессов (например, разработка политики и разработка услуг).

Отдел по общественному доверию Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) определил шесть областей, которые могут помочь правительствам восстановить, поддержать и / или повысить уровень общественного доверия к правительствам, включая:

- надежность правительств для минимизации неопределенности в экономической, социальной и политической среде;
- реагирование правительства на предоставление государственных услуг;
- открытость правительства;
- эффективный контроль;
- повышение уровня целостности государственного сектора;
- работа над созданием инклюзивной политики.

Реализация «правительства как платформы» включает в себя такие действия, как техничес-

кие усилия (например, совместные услуги и общие инструменты), развитие мышления для решения проблем, коллективных подходов и более активного вовлечения граждан благодаря краудсорсинговым знаниям, созданию пространства для сотрудничества, цифровых инноваций и общественной ценности (рис. 1.). Совместные подходы могут способствовать, например, улучшению дизайна политик и сервисов, управляемых пользователями.

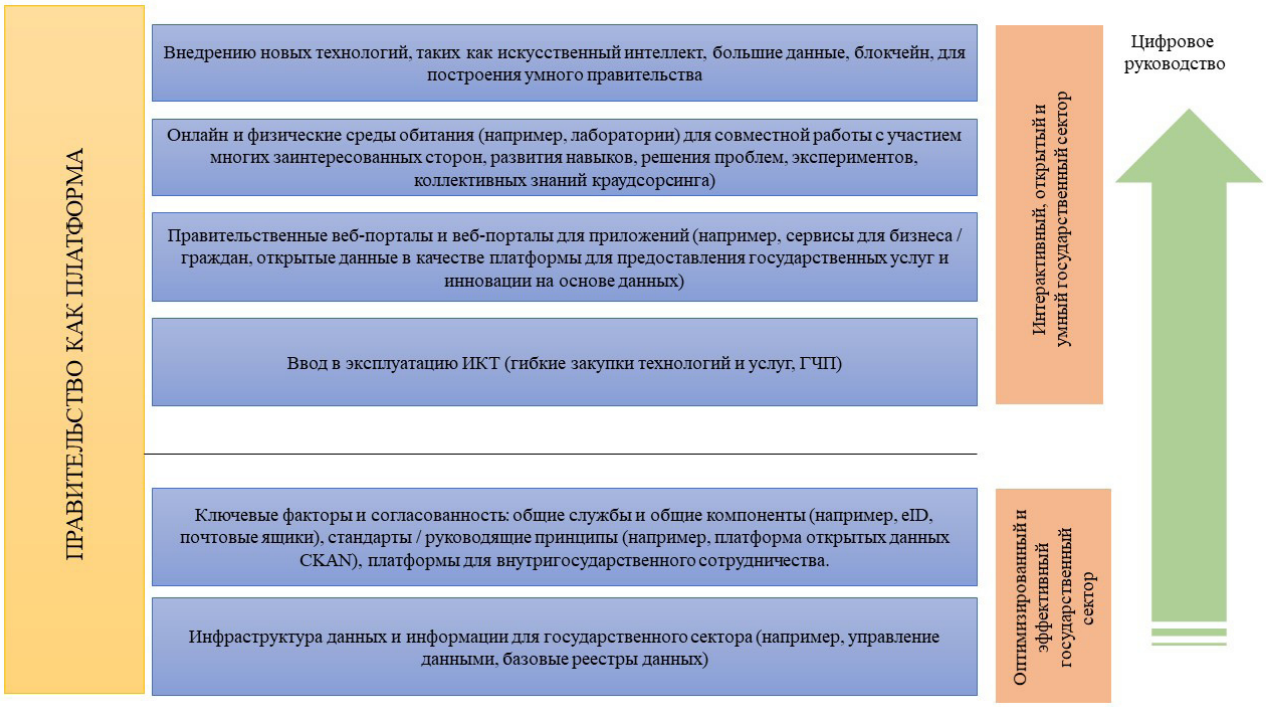

Рисунок 1 – Правительство как платформа: перспектива цифрового правительства

Должны быть созданы условия для формирования умного и инновационного правительства, которое полностью поддерживает цифровую трансформацию государственного сектора. Этот подход влечет за собой адаптацию структуры управления для цифрового правительства, разработку более стратегического подхода к управлению и использованию данных государственного сектора и принятие мер по созданию открытой экосистемы данных.

Институциональное управление и лидерство являются одними из наиболее актуальных задач для продвижения цифрового правительства и открытых правительственных программ для сбора данных в России. Тем не менее, в стране еще не начался реорганизационный процесс в отношении институционального управления для цифрового управления, который предоставляет привилегированную возможность для решения некоторых из сохраняющихся проблем управления. Как следствие возникает необходимость создания государственного органа, отвечающего за процесс создания «цифрового правительства».

Создание нового органа следует рассматривать в свете потенциальной ценности, которую этот новый орган будет приносить с точки зрения повышения способности правительства действовать в качестве движущей силы перемен и поддержки цифровой трансформации государственного сектора России.

Деятельность нового органа может быть построена на основе политических рычагов и человеческого капитала. Это необходимо для того, чтобы создать орган, обладающий способностью выполнять свою политическую руководящую роль и сплоченность, противодействовать сопротивлению учреждений, в определенной степени уступать их свободе действий, ориентироваться – на основе сотрудничества и совместного творчества – рос-

сийской общественности и использовать основанную на консенсусе культуру в качестве рычага для стимулирования изменений.

Многие культурные факторы, связанные с равенством (без иерархических моделей управления), умением работать в команде, высоким уровнем образования государственных служащих, сетевым сотрудничеством и цифровыми навыками, признаются в качестве важных предварительных условий для расширения существующих случаев экспериментов, например, государственные чиновники, движимые любопытством, которые готовы экспериментировать с новыми способами ведения дел. Это действительно культурные особенности, которые способствуют готовности (способности) государственного сектора России двигаться в направлении цифрового правительства. Орган должен помочь реализовать эти возможности и желание и помочь расширить существующие инициативы. Это подразумевает преодоление некоторых культурных проблем, связанных с повышением эффективности, а не экспериментам и инновациям, и упор на крупные ИТ-проекты, а не на более постепенное мышление, которое можно использовать для экспериментов с маленькими инициативами, которые могут быть позже расширены.

Организационная культура в государственном секторе в России появилась как фактор, способствующий инновациям в области цифровых технологий и данных. Некоторые аспекты шведского государственного сектора создают базу навыков и культуры, которая может использоваться для цифровых инноваций, но эта культура может также препятствовать творчеству и поощрять соблюдение статус-кво.

Необходимо создать лаборатории для экспериментов и обмена идеями, чтобы перейти от бюрократического мышления к среде, управляемой предпринимательством, контролируемыми рисками.

В более широком государственном секторе существует упущенная возможность дать государственным учреждениям возможность играть более активную роль в стимулировании инноваций, основанных на данных и цифровых технологиях в государственном секторе. В общих чертах и несмотря на наличие некоторых отдельных усилий, управляемые данными цифровые инновации все еще нерегулярны, разрознены и иногда неизвестны.

Не существует естественной приемлемости к цифровым инновациям и инновациям, основанным на данных, благодаря не подверженному риску и совместимой организационной системе. Даже ключевой орган в этом отношении, похоже, играет скорее административную (например, управление средствами и грантами для инновационных проектов, таких как лаборатории) и пассивную роль, а не организатор и инициатор инноваций в государственном секторе, например, выявление и поиск лидеров для создания потенциала для стимулирования инноваций в государственном секторе, ускорения процессов закупок инноваций.

В этом свете новому органу по цифровизации будет трудно выйти за рамки обязанностей по координации, чтобы упростить и принять динамичные, гибкие подходы к сотрудничеству с участием многих заинтересованных сторон и извлечь выгоду из основанной на консенсусе культуры государственного сектора. Тем не менее это поможет привлечь участников из всех секторов и будет способствовать изменениям, предоставляя пространство, мотивирующее и поощряющее творческий подход.

Стратегическое руководство и управление представляются расплывчатыми в отношении определения и координации оцифровки государственного сектора и, в частности, повестки дня цифрового правительства, приводит к отсутствию четкого направления для реализации цифровой политики.

Чтобы Россия стала мировым лидером в использовании искусственного интеллекта для «укрепления российского благосостояния и конкурентоспособности», необходимо установить основы. В этом свете готовность правительства извлечь выгоду из ценности искусственного интеллекта для государственного сектора требует разработки и реализации политики в области данных для государственного сектора, внедрения эффективных моделей

управления данными и перестройки существующей организации по обмену данными.

Ясность в отношении определения стратегии данных, а также целей политики данных имеют первостепенное значение. Наличие центральной политики данных для управления информацией государственного сектора является основополагающим для продвижения к трансформации государственного сектора, управляемому данными. Политики и стратегии в области данных определяют общее видение и обоснование для принятия мер и являются основанием для формирования структур и инструментов управления данными; целевые индикаторы реализации политики, межведомственную обработку и повторное использование данных (например, нормативные акты, руководящие принципы и стандарты).

В настоящее время в России нет единой политики в отношении данных государственного сектора, а также не существует общегосударственной модели управления информацией и / или данными для управления, совместного использования и использования данных в государственных учреждениях и взаимодействия между ними.

Общее видение и последовательный стратегический подход к управлению данными в государственном секторе могут помочь правительству России использовать данные в качестве ключевого стратегического актива на каждом этапе политического цикла. Если необходимо использовать возможности, предоставляемые использованием данных и государственных данных в государственном секторе, все учреждения должны владеть и знать об этом общегосударственном видении.

Возможности повторного использования данных для улучшения потенциала правительства в области предвидения, его эффективности для разработки и предоставления услуг и для мониторинга эффективности зависят, прежде всего, от последовательного стратегического подхода к управлению данными. Некоторые учреждения действительно имеют свою собственную официальную политику в отношении данных государственного сектора, хотя большинство из них сосредоточено на публикации институциональных данных в качестве открытых данных. Эта ситуация отражает общее понимание государственного сектора России, где предпринимаются усилия в области политики данных в целом, что ограничивается публичным опубликованием правительственных данных в режиме он-лайн в качестве открытых данных, и поэтому инициативы все соответствуют этой цели, а не идее предоставления учреждениям государственного сектора возможности использовать данные в качестве ключевого стратегического актива на уровне центрального правительства.

Для разработки устойчивого подхода к управлению данными государственного сектора потребуется четкое руководство, межправительственная координация и сотрудничество.

Должно быть изменение в видении между общественными организациями: от сосредоточения на институциональных целях к сосредоточению на совместных усилиях, ведущих к выгодам для государственного сектора в целом. В настоящее время, когда они реализуются, эти инициативы остаются на уровне ведомств и секторов без координации между учреждениями, что упускает возможность для синергии.

Несмотря на традиционную систему сбора, хранения и управления структурированными наборами данных, большинство учреждений не разделяют понимание данных как актива. Обеспечивая центральное руководство и управление данными между ведущими учреждениями, правительство может способствовать наращиванию усилий, синергии и реализации согласованных мер в соответствии с руководящими принципами центрального управления (рис. 2).

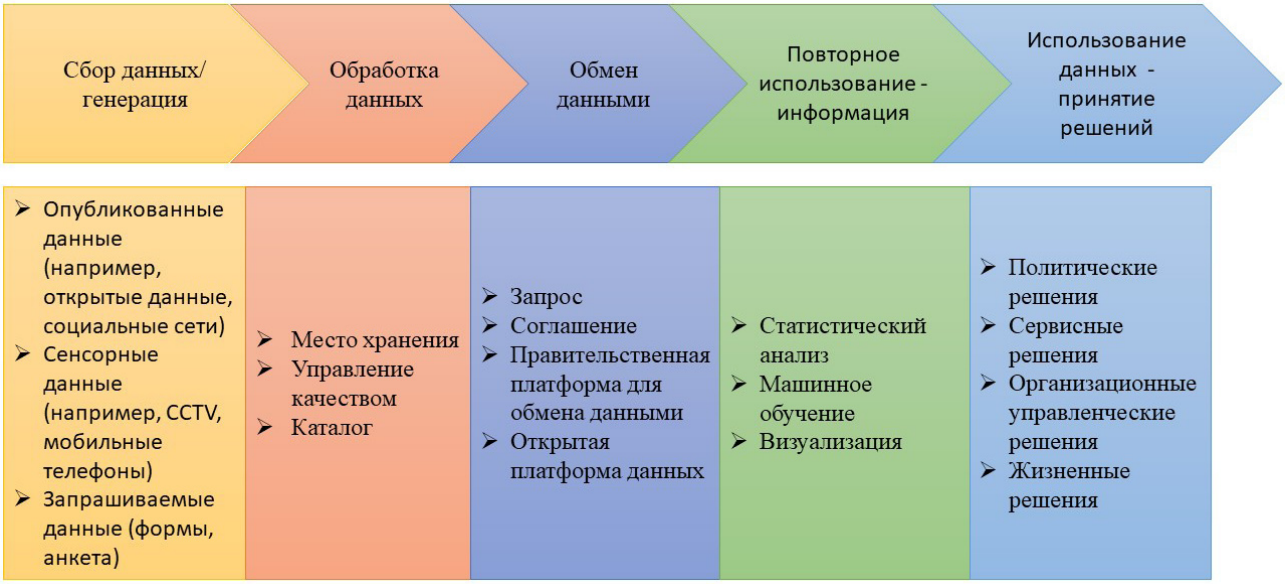

Рисунок 2 – Цикл значений данных государственного сектора

Для разработки и реализации цифрового правительства в российской действительности были разработаны рекомендации, которые отражены на рисунке 3.



Рисунок 3 – Рекомендации по формированию цифрового правительства

Таким образом, государственное управление в контексте формирования и реализации основ Индустрии 4.0 проходит интеграцию от электронного правительства к цифровому правительству. В основе данной интеграции заложено: управление, управляемый данны-

ми государственный сектор и открытые правительственные данные. В данном контексте основным источником формирования новой цифровой платформы являются государственные служащие, а ресурсами выступают принимаемые ими решения.

Исходя из вышеизложенного материала, следует отметить, что основной сложностью реализации механизма электронного правительства в большинстве стран является отсутствие должной базы знаний и компетенций у специалистов, работающих в области ИКТ и государственной службы, следовательно, возникает необходимость создания базы оценки компетентности государственных служащих в профессиональной области и области информационных технологий. Как следствие, может быть создана база для обучения специалистов по направлениям подготовки цифрового государственного управления региональными территориями, что позволит создать «умное пространство» для эффективной реализации деятельности государственной власти и ее кооперации с основными участниками, т.е. гражданами, бизнес – структурами, некоммерческими организациями и различными уровнями власти, а также между должностными лицами и сотрудниками управленческого процесса.

КАДРОВАЯ ПОЛИТИКА

УДК 33.331

Биболатова Э.И.[1]

НАСТАВНИЧЕСТВО КАК ТЕХНОЛОГИЯ АДАПТАЦИИ МОЛОДЫХ СПЕЦИАЛИСТОВ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ

Аннотация. В статье рассматривается проблема внедрения технологии наставничества на государственной гражданской службе с целью реализации функций подготовки молодых специалистов к самостоятельной профессиональной деятельности. Особое внимание сфокусировано на вопросах разработки алгоритма, методов воздействия, оценки результатов наставничества и преодоления кадровых рисков в процессе ее реализации.

Ключевые слова: наставничество, технология, адаптация, молодые специалисты, государственная гражданская служба.

Bibolatova E.

MENTORING AS A TECHNOLOGY FOR ADAPTING YOUNG PROFESSIONALS IN THE CIVIL SERVICE

Abstract. The article deals with the problem of introducing mentoring technology in the civil service in order to implement the functions of training young professionals for independent professional activity. Special attention is focused on the issues of developing an algorithm, methods of influence, evaluating the results of mentoring and overcoming personnel risks in the process of its implementation.

Keywords: Mentoring, technology, adaptation, young professionals, public civil service.

Вхождение молодого сотрудника в новую профессиональную среду является длительным и непрерывным процессом, ориентированным на формирование профессиональных компетенций и личностных качеств, необходимых для успешного осуществления профессиональной деятельности. В решении стратегической задачи профессионального становления государственного служащего существенная роль принадлежит наставничеству, призванному привить интерес к профессии и мотивации к самосовершенствованию, саморазвитию, самореализации.

Возросшее внимание к технологии наставничества и актуальность ее внедрения на государственной гражданской службе можно объяснить значимостью выполняемых ею таких социальных функций, как формирование социальной идентичности молодых государственных служащих через ознакомление с традициями и историей государственной службы; привитие сознательного и ответственного отношения к выполняемым государственным обязанностям, чувства долга служения своей стране; формирование профессионально значимых качеств и др.

Предпринятый контент-анализ определений понятия «наставничество» сформировал основной ориентир в понимании его сущности. Наиболее распространенное понимание

[1] *Биболатова Элина Ибадиевна*, главный бухгалтер администрации Грозненского муниципального района Чеченской Республики, г. Грозный, e-mail: safira.s@mail.ru
Elina Bibolatova, chief accountant of Grozny municipal district administration of the Chechen Republic, Grozny, e-mail: safira.s@mail.ru

наставничества сводится к обучению молодого специалиста и оказанию ему помощи в овладении профессиональным мастерством.

Например, Н.В. Мельникова под наставничеством понимает систему обучения персонала, при которой квалифицированный опытный работник передает свои знания, опыт и уникальные технологии работы новичку [1].

В определении Лебедевой Л.В. наставничество – это эффективное коммуникативное взаимодействие, как правило, межличностное, в ходе которого происходит целенаправленное развитие молодого специалиста за счет передачи ему профессионального опыта более квалифицированным работником, называемым наставником [2].

В определении Масалимовой А.Р. наставничество трактуется не только как особая форма обучения на рабочем месте, направленная на формирование корпоративных и развитие профессиональных компетенций, но и как способ преодоления ценностных барьеров в профессиональной деятельности [3].

Ю.О. Канева и И.В. Зимина в понятие наставничества включают помимо технологии передачи знаний и навыков от опытного квалифицированного специалиста к молодому менее квалифицированному работнику трансляцию культурных ценностей организации [4].

В определении Субочевой О.Н. подчеркивается, что наставничество – это процесс взаимодействия работников, при котором один из них (наставник) оказывает помощь, руководство, совет, поддержку, содействие учебе и развитию другого (наставляемого) [5]. Вместе с тем, как считает автор, наставничество является средством стимулирования непрерывного обучения и профессионального развития не только новичков, но и всех сотрудников организации, включая руководителей.

В статье Кларина М.В. «Современное наставничество: новые черты традиционной практики в организациях XXI века» анализируются различные определения наставничества. Вот некоторые из них. «Наставничество − это не только система адаптации и профессионального развития молодых сотрудников. Это еще и часть корпоративной культуры всех инновационных компаний, это среда, в которой накапливаются и передаются знания, навыки, опыт и успешные модели поведения» [6].

В другом определении внимание акцентируется на инновационном аспекте наставничества и его мотивационной роли: «Наставничество − это хранитель знаний и ключевой механизм инновационного процесса в компании, это мотиватор современных молодых сотрудников, чья профессиональная жизнь будет проходить в экономике знаний» [6].

В методических рекомендациях [7] Министерства труда и социальной защиты РФ по применению наставничества на государственной гражданской службе дается несколько иное определение, в котором подчеркивается, что наставничество является кадровой технологией, обеспечивающей передачу знаний, навыков и установок от опытного сотрудника организации – менее опытному посредством планомерной работы.

Выполненный анализ понятия наставничества привел к пониманию его роли в освоении культурных ценностей организации, успешной адаптации и эффективном продвижении, а также еще одной немаловажной его особенности, состоящей в том, что – это двусторонний процесс. Он не только способствует профессиональному росту подопечного, но и полезен самому наставнику. Помимо этого, в последнем определении прослеживается необходимость прохождения определенных этапов наставничества и применения специальных методических приемов, что приводит к пониманию его как технологии.

Дальнейшее развитие технологического аспекта наставничества прослеживается в определении, сформулированном авторами Клищ Н.Н. и Январевым В.А., в котором наставничество предстает, как процесс, призванный контролировать процесс адаптации. При этом в нем должен присутствовать определенный алгоритм, совокупность способов и методов воздействия на процесс адаптации, а также наличие качественных и количественных показателей уровня адаптации нового служащего [8].

Основными этапами технологии наставничества выступают следующие: организацион-

но-методический, мотивационный, основной и оценочно-результативный. Рассмотрим их более подробно.

На первом этапе происходит создание и внедрение института наставничества, в рамках которого будет осуществляться обучение молодого специалиста и оказание ему помощи в овладении профессиональным мастерством со стороны наставника. Этот шаг является основополагающим, поскольку он задает ориентиры всему процессу. Здесь осуществляется выбор типов и форм наставничества, назначение ответственных лиц за проведение наставничества, разработка методической документации, регламентирующей взаимодействие новичка и наставника. К основным типам наставничества принято относить: корпоративное (передача корпоративных ценностей); квалификационное (профессиональное сопровождение молодых специалистов в процессе обучения азам мастерства); комплементарное (межпрофессиональное взаимодействие, направленное на выработку коллективного знания).

Среди форм наиболее распространенными считаются: прямое, предполагающее непосредственный контакт наставника и новичка, как в рабочее время, так и во внерабочее, в неформальной обстановке; опосредованное, при котором личные контакты сводятся к советам и рекомендациям, а непосредственное влияние к минимуму; индивидуальное, когда происходит закрепление только одного новичка за одним наставником; групповое, когда за одним наставником закрепляется группа молодых специалистов; открытое, означающее, что наставник и новичек взаимодействуют друг с другом, зная о целях такого взаимодействия и ожидаемых результатах и закрытое взаимодействие, при котором влияние наставника на молодого специалиста осуществляется незаметно.

На втором этапе происходит выбор лиц, участвующих в реализации технологии наставничества. Речь идет о выборе наставника и закреплении за ним молодого специалиста, впервые избранного на должность государственного служащего. При этом следует подчеркнуть важность процедуры выбора наставника, от которого зависит дальнейшая судьба молодого служащего. Он либо состоится как профессионал, либо появится неудовлетворенность службой и разочарование в выборе профессии.

Следующий этап – прохождение наставничества, являющийся основным. Здесь определяются модели наставничества, разрабатываются методы и инструменты воздействия на процесс наставничества, перечень мероприятий для его реализации, утверждение форм проведения. Среди моделей наставничества в практике получили распространение: классическое наставничество – передача профессионального опыта наставником молодому специалисту; супервизия – сотрудничество, в ходе которого применяется критический разбор выполненной работы; баддинг – оказание поддержки новичку, выполняющему служебное задание, подчеркивание равенства социальных ролей в процессе взаимодействия; шэдоуинг – временное прикрепление молодого специалиста к наставнику для наблюдения за его работой.

Методы воздействия – это способы передачи информации и оказание влияния на процесс взаимодействия между наставником и его подопечным для достижения целей наставничества. В качестве методов воздействия наиболее часто применяются: мастер-класс, метод проектов, демонстрация приемов работы, консультирование, анализ конкретных ситуаций, выполнение практических упражнений и решение задач, наблюдение и рефлексия.

При этом субъектами наставнической деятельности выступают более опытный, профессионально подготовленный сотрудник, обладающий профессиональными компетенциями, которые имеют значимость для профессионального становления молодого специалиста, и наставляемый, т. е. подопечный, которому необходимо овладеть азами профессии. Важно, чтобы подопечный осознавал потребность в профессиональном развитии, индивидуальном сопровождении и поддержке со стороны более старшего коллеги. При этом в такой поддержке может нуждаться не только молодой специалист, впервые пришедший на государственную службу, но и более стар-

ший сотрудник, переходящий на более высокую должность или находящийся в кризисной ситуации, когда нужны помощь и моральная поддержка. Следует отметить, что наставники также нуждаются в специальном обучении. Правильный выбор формата и атмосферы обучения наставников позволит эффективнее использовать их в подготовке молодых специалистов к службе в органах государственной власти и управления. Одной из форм подобного обучения могут стать конференции, научно-практические семинары, которые можно проводить как очно, так и дистанционно.

На последнем этапе происходит оценка результатов наставничества, анализ достижений и допущенных недочетов в работе. С этой целью проводится анкетирование молодого специалиста и наставника, написание отчета о процессе в целом, итоговая оценка всей работы. Для наставника и подопечного результат имеет большое значение. В случае положительного результата наставник получает поощрение от администрации, а его подопечный самоуважение и признание со стороны коллег. Для объективной оценки такого сложного феномена как результат наставничества, потребуются надежные методики и инструменты, основанные на научном подходе.

Вместе с тем разработка инструментальных средств оценки результативности управленческого труда в настоящее время все еще рассматривается как кадровая инновация, требующая привлечения современных научных процедур, таких как метод квалиметрического моделирования, балльно-рейтинговая оценка, метод упорядочения рангов. Их применение затрудняется с одной стороны по причине отсутствия соответствующих методических разработок, а с другой – по причине слабого распространения управленческих инноваций на государственной службе [9].

В зарубежной практике наиболее известны три основные модели поощрения наставничества, которые условно определяют как «западную», «восточную» и «советскую». В отличие от «советской» командно-административной модели наставничества «восточная» модель – интровертная модель формирования ценности «гуру» как высшей ступени духовного роста человека. Наставничество в японских «кейрецу» является почетной миссией, которая прочно интегрирована в менталитет. «Западная» модель – экстравертная модель формирования ценности «лидерства» как высшей ступени карьерного роста человека. Определение «ты не наставник» тождественно понятию «ты не лидер» – самой страшной карьерной претензии менеджера [10].

Для оценки результатов важно применять показатели, объективно отражающие эффективность достижений. В качестве показателей оценки эффективности наставничества могут стать: успешность адаптации молодого специалиста на государственной службе; сроки вхождения новичка в профессиональную среду и самостоятельное выполнение должностных обязанностей; создание благоприятной атмосферы сотрудничества в коллективе; снижение текучести кадров среди молодых специалистов, впервые поступивших на государственную службу; достижение высоких результатов в труде.

Вместе с тем следует выполнить анализ причин неэффективности наставничества. Как показывает практика, основными ошибками разработки и применения технологии наставничества являются:

- слабая организация процесса наставничества, ввиду нечеткой постановки целей и задач;
- недостаточная методическая подготовка процессов взаимодействия наставника с подопечным;
- отсутствие системы в работе наставника с подопечным;
- формальный выбор наставника без учета его личностных качеств, способности к эффективной коммуникации;
- отсутствие регламента оценки результатов;
- непродуманная система мотивации и отсутствие нормирования труда наставников.

Снижению перечисленных кадровых рисков в организации наставничества будет способствовать разработка новой кадровой стратегии, ориентированной на формирование оптимального кадрового корпуса государственных служащих новой генерации – высоко-

эффективных профессионалов. В связи с этим необходимо придать институту наставничества официальный статус, а также обеспечить профессиональный уровень реализации. В первую очередь должно быть разработано «Положение о наставничестве на государственной службе», регламентирующее порядок формирования группы наставников, их правовой статус и стимулирование работы.

Рассмотрение технологии наставничества как системы позволяет выделить в ней следующие элементы: цели и результаты наставничества; характеристики наставничества как кадровой технологии, этапы реализации, субъекты и методы реализации технологии наставничества.

Внедрение технологии наставничества на государственной гражданской службе продиктовано необходимостью формирования профессиональной идентичности молодых специалистов, впервые приходящих на государственную службу, привития интереса к профессии, сохранения традиций государственной службы, преемственности знаний и опыта, развития организационной культуры и формирования корпоративной социальной ответственности. Успешно реализованная технология наставничества будет способствовать формированию оптимального кадрового потенциала и повышению эффективности государственного управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Мельникова, Н. В. Наставничество: метод обучения персонала / Н. В. Мельникова // Электронный журнал по управлению персоналом. — Режим доступа: http://www.hr-land.com/pages/art20080212_150.html.
2. Савчук Д.А. Технология наставничества на государственной гражданской службе: трудности на этапе внедрения // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. – №1. Том 11. – С. 44.
3. Масалимова, А.Р. Становление и развитие наставнического движения на предприятиях России [Текст] / А.Р. Масалимова // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 10. – С. 98–101.
4. Зимина И.В., Канева Ю.О. Наставничество как инструмент развития человеческого капитала в Республике Коми [Текст]//Управленческие аспекты развития Северных территорий России: материалы всероссийской научной 271.−конференции. Сыктывкар, ГОУ ВО КРАГСиУ, 2015. – С. 267
5. Субочева О.Н. Наставничество как фактор эффективности организации// Общество: социология, психология, педагогика. 2016. Режим доступа: file:///C:/Users/1/Downloads/nastavnichestvo-kak-faktor-effektivnosti-organizatsii.pdf
6. Кларин М.В. Современное наставничество: новые черты традиционной практики в организациях XXI века// ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2016. – С. 93. Режим доступа: file:///C:/Users/1/Downloads/sovremennoe-nastavnichestvo-nov-e-chert-traditsionnoy-praktiki-v-organizatsiyah-xxi-veka%20(3).pdf
7. Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации. Методический инструментарий по применению наставничества на государственной гражданской службе. М., 2013. – С. 5, 13.
8. Клищ Н.Н., Январев В.А. Наставничество на государственной службе – новая технология профессионального развития государственных служащих (зарубежный и российский опыт наставничества на государственной службе). М.: Изд. дом Высш. шк. эконом., 2014. – 64 с.
9. Алиева С.В. Управленческие инновации на государственной службе как фактор модернизации российского общества // Научные проблемы гуманитарных исследований. 2012. – №2. – С. 204–209.
10. Аксенова Н., Сипатов С. Как мотивировать наставника // Кадровик. Кадровый менеджмент (управление персоналом). 2012. – № 9. – С. 84–86.

УДК 35.08

Григошина Л.Ю.[1]

РЕЗЕРВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ: ПРАКТИКА ФОРМИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Аннотация. В статье рассматривается проблема улучшения кадрового состава государственной службы через призму создания кадровых резервов. Приводятся данные по распределению лиц, включенных в различные уровни федерального резерва в разрезе национальных/приоритетных проектов. В качестве примера формирования резерва управленческих кадров на региональном уровне рассмотрены субъекты Российской Федерации, входящие в состав Северо-Кавказского федерального округа.

Уделено внимание вопросам необходимости планирования потребности в резерве управленческих кадров.

Ключевые слова: кадровый резерв, федеральный резерв управленческих кадров, региональный уровень, потребность в резерве.

Grigoshina L.

RESERVE OF MANAGEMENT PERSONNEL: PRACTICE OF FORMATION AT THE REGIONAL LEVEL

Abstract. The article considers the problem of improving the personnel of the civil service through the prism of creating personnel reserves. The data on the distribution of persons included in various levels of the federal reserve in the context of national / priority projects are provided. As an example of the formation of a reserve of managerial personnel at the regional level, the subjects of the Russian Federation included in the North Caucasus Federal District are considered.

Attention is paid to the need for planning the need for a reserve of managerial personnel.

Keywords: personnel reserve, federal reserve of managerial personnel, regional level, need of reserve.

В последнее время одной из самых острых проблем улучшения кадрового состава государственной службы стала проблема резерва кадров. Внутренние кадровые ресурсы самой государственной службы недостаточны, необходимо привлечение на государственную службу наиболее эффективных, талантливых, граждански мотивированных менеджеров. Кроме того, вследствие расширения присутствия государства в различных сферах экономики, что становится особенно заметным во время кризиса, подготовка резерва государственной службы начинает сопрягаться с подготовкой резерва для организаций государственного сектора и для тех бизнес-структур, в которых участвует государство. Тем самым, понятие резерва расширяется, от резерва государственной службы к резерву управленческих кадров.

Ключевым моментом изменения понимания понятия и содержания резерва, приведшим к практическим последствиям, следует назвать совещание Президента Российской Федерации с полномочными представителями Президента в федеральных округах от 23 июля 2008 года. На повестку дня этого совещания был вынесен вопрос о необходимости пересмотра подходов к кадровой политике,

[1] *Григошина Лариса Юрьевна,* кандидат философских наук, доцент кафедры менеджмента и предпринимательского права, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск

Larisa Grigoshina, Ph.D. in Philosophy, Associate Professor of Department of Management and Business Law, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk

созданию целостной системы воспроизводства и обновления профессиональной элиты в нашей стране. Для решения этой задачи, в качестве инструмента, Президент предложил использовать «общероссийский резерв эффективных управленческих кадров» [1]. По итогам проведенного совещания Президентом России был подписан перечень поручений от 01 августа 2008 г. № Пр-1573, в соответствии с которым перед государственными органами была поставлена задача – не позднее 1 марта 2009 года создать резерв управленческих кадров. Особо следует отметить, что задача создания и работы с резервом управленческих кадров была сформулирована в жесткой связке с требованием реализации стратегии развития страны до 2020 года (на тот момент).

Понятия «кадровый резерв на государственной гражданской службе» и «резерв управленческих кадров» – не синонимичные понятия.

Главное отличие этих резервов состоит в том, что лицо, состоящее в резерве на гражданской службе, с его согласия по решению представителя нанимателя может быть назначено на должность гражданской службы без проведения конкурса, при условии его соответствия квалификационным требованиям по вакантной должности. При этом должность, на которую гражданский служащий (гражданин) может быть назначен, должна быть не выше той группы должностей, для замещения которых он включен в кадровый резерв. Лицо, состоящее в резерве управленческих кадров, но не состоящее в кадровом резерве на гражданской службе, может поступить на гражданскую службу по результатам конкурса, если иное не установлено ст. 22 Федерального закона № 79-ФЗ.

Управленческий кадровый резерв – кадровая опора высшего руководства страны в реализации концепции стратегического развития в долгосрочной перспективе, формируемый из высокопрофессиональных специалистов, обладающих безупречной деловой репутацией, специально подготовленных и способных занять вышестоящие (управленческие) должности [2].

В «Общей концепции формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации» (далее – Концепция) резерв управленческих кадров определен как «сформированные в установленном порядке группы граждан Российской Федерации, обладающих необходимыми профессиональными и личностными качествами для назначения на целевые управленческие должности в системе государственного управления и местного самоуправления, включая организации федерального, регионального и местного подчинения» [3].

Совокупность всех резервов управленческих кадров в Российской Федерации, сформированных на единых принципах, с использованием единых подходов, на основе сопоставимых результатов оценки личностно-профессиональных ресурсов – это единая система управленческих кадров.

Выделяют следующие уровни резервов управленческих кадров:

- резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации («Президентская сотня» и «Президентская тысяча»);
- федеральный резерв управленческих кадров;
- резервы управленческих кадров субъектов Российской Федерации;
- муниципальные резервы управленческих кадров.

В федеральных округах могут создаваться окружные резервы управленческих кадров.

Резерв управленческих кадров, находящихся под патронажем Президента Российской Федерации – это граждане Российской Федерации, прошедшие в установленном порядке отбор для включения в резерв, обладающие наиболее высокими интеллектуальными, профессиональными, деловыми и личностными качествами, правовой и управленческой культурой, способные к эффективному исполнению профессиональных (служебных) обязанностей на высших управленческих должностях системы государственного управления номенклатуры Президента Российской Федерации, руководящих должностях госкорпораций, государственных предприятий, акционерных обществ, 100% акций которых находится в федеральной собственности.

Основными целями формирования, подготовки и использования резерва являются [4]:

- создание подготовленного к управлению в новых условиях состава управленческих кадров;
- обеспечение непрерывности и преемственности государственного управления;
- совершенствование процесса управления в государственном и негосударственном секторах на основе отбора, обучения и выдвижения кадров, способных профессионально и эффективно руководить органами государственной власти, управлять производством и людьми.

Федеральный резерв управленческих кадров – это база данных высокопрофессиональных и перспективных сотрудников федеральных органов исполнительной власти, государственных органов субъектов Российской Федерации, а также государственных корпораций и организаций, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации, рекомендованных в установленном порядке руководителем («первым лицом») соответствующего органа и организации [5].

В федеральный резерв управленческих кадров включаются представители федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, государственных корпораций и организаций.

Федеральный резерв управленческих кадров состоит из трех уровней [5]:

- высший уровень резерва – руководящий состав государственных органов федерального и регионального уровней, а также государственных корпораций и организаций;
- базовый уровень резерва – руководители среднего уровня государственных органов федерального и регионального уровней, а также государственных корпораций и организаций;
- перспективный уровень резерва – государственные гражданские служащие, а также сотрудники государственных корпораций и организаций в возрасте до 35 лет.

По состоянию на 18 марта 2020 года количество лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров составляет 860 человек (для сравнения: по состоянию на 1 ноября 2018 года численность резервистов – 1601 человек). Проведем анализ распределения лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров в разрезе национальных/приоритетных проектов.

В высший уровень федерального резерва управленческих кадров включено 323 человека (Таблица 1):

Таблица 1. Распределение лиц, включенных в высший уровень федерального резерва управленческих кадров

Наименование национального/ приоритетного проекта	Распределение резервистов, чел.			Итого
	от федеральных органов власти	от субъектов Российской Федерации	от государственных корпораций и организаций	
Автодороги	2	16	2	20
Демография	1	36	–	37
Жилье и городская среда	2	24	1	27
Здравоохранение	3	24	–	27
Культура	1	16	–	17
Магистральная инфраструктура	5	2	5	12
Малый бизнес	3	22	–	25
Образование	4	29	3	36
Сотрудничество и экспорт	5	24	2	31
Цифровая экономика	6	30	10	46
Экология	5	28	1	34
Рынок труда	–	9	2	11
Всего	37	260	26	323

Анализ показывает, что 80,5% резервистов – это лица от субъектов Российской Федерации. Представителей субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, включенных в высший уровень федерального резерва управленческих кадров, – 20 человек, что составляет 7,7% от общего числа резервистов, представленных субъектами РФ, и 6,2% от общего числа резервистов: по 6 человек от Республики Дагестан и Кабардино-Балкарской Республики, 4 человека – от Карачаево-Черкесской Республики, 3 – от Ставропольского края и 1 – от РСО-Алании. Чеченская Республика и Республика Ингушетия в этом списке не представлены. Необходимо отметить, что представители субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, не вошли в высший уровень федерального резерва по национальным/приоритетным проектам «Культура» и «Магистральная инфраструктура».

В базовый уровень федерального резерва управленческих кадров вошли 344 человека (Таблица 2):

Таблица 2. Распределение лиц, включенных в базовый уровень федерального резерва управленческих кадров

Наименование национального/ приоритетного проекта	Распределение резервистов, чел.			Итого
	от федеральных органов власти	от субъектов Российской Федерации	от государственных корпораций и организаций	
Автодороги	2	7	7	16
Демография	1	43	–	44
Жилье и городская среда	2	27	1	30
Здравоохранение	8	28	2	38
Культура	2	18	-	20
Магистральная инфраструктура	–	2	7	9
Малый бизнес	5	15	–	20
Наука	–	1	–	1
Образование	2	34	1	37
Сотрудничество и экспорт	13	22	1	36
Цифровая экономика	19	18	8	45
Экология	4	29	1	34
Рынок труда	1	13	–	14
Всего	59	257	28	344

В базовый уровень федерального резерва управленческих кадров включено 74,7% лиц от субъектов Российской Федерации. Их доля уменьшилась за счет увеличения доли лиц, включенных в резерв от федеральных органов власти. Представителей субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, включенных в базовый уровень федерального резерва управленческих кадров – 23 человека, что составляет почти 9% от общего числа резервистов, представленных субъектами РФ, и 6,7% – от общего числа резервистов: 9 человек от Республики Дагестан, 5 – от Ставропольского края, 4 человека от Кабардино-Балкарской Республики, по 2 человека – от РСО-Алании и Республики Ингушетия и 1 – от Карачаево-Черкесской Республики. Нет представителей Чеченской Республики и в этом списке. Представители субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, не вошли в базовый уровень федерального резерва по национальным/приоритетным проектам «Культура» и «Цифровая экономика».

Перспективный уровень федерального резерва управленческих кадров состоит из 193 человек (Таблица 3):

Таблица 3. Распределение лиц, включенных в перспективный уровень федерального резерва управленческих кадров

Наименование национального/ приоритетного проекта	Распределение резервистов, чел.			Итого
	от федеральных органов власти	от субъектов Российской Федерации	от государственных корпораций и организаций	
Автодороги	–	7	2	9
Демография	2	19	–	21
Жилье и городская среда	–	11	2	13
Здравоохранение	2	14	–	16
Культура	–	5	–	5
Магистральная инфраструктура	1	–	5	6
Малый бизнес	3	20	–	23
Наука	5	2	–	7
Образование	2	23	1	26
Сотрудничество и экспорт	9	11	1	21
Цифровая экономика	10	20	2	32
Экология	4	6	1	11
Рынок труда	1	2	–	3
Всего	39	140	14	193

В перспективный уровень федерального резерва управленческих кадров включено 72,5% лиц от субъектов Российской Федерации. Как и в случае с формированием базового уровня федерального резерва управленческих кадров их доля уменьшилась за счет увеличения доли лиц, включенных в резерв от федеральных органов власти. Представителей субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, включенных в перспективный уровень федерального резерва управленческих кадров всего 9 человек, что составляет 6,4% от общего числа резервистов, представленных субъектами РФ (это самый низкий показатель по уровням формирования федерального резерва управленческих кадров): 4 человека от Республики Ингушетия, по 2 – от Кабардино-Балкарской Республики и РСО-Алании, 1 – от Ставропольского края. В список не вошли представители Республики Дагестан, Карачаево-Черкесской Республики и Чеченской Республики. Представители субъектов РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ, не вошли в перспективный уровень федерального резерва по национальным/приоритетным проектам «Жилье и городская среда», «Культура», «Магистральная инфраструктура» и «Экология».

Таким образом, по состоянию на 18 марта 2020 года в федеральном резерве управленческих кадров всех уровней не состоит ни один представитель Чеченской Республики (Таблица 4):

Таблица 4. Распределение лиц, включенных в федеральный резерв управленческих кадров в разрезе субъектов РФ, входящих в СКФО

Наименование субъекта РФ, входящего в СКФО	Уровни федерального резерва управленческих кадров			Итого
	высший	базовый	перспективный	
Республика Дагестан	6	9	-	15
Кабардино-Балкарская Республика	6	4	2	12
Ставропольский край	3	5	1	9
Республика Ингушетия	–	2	4	6
Карачаево-Черкесская Республика	4	1	–	5
РСО-Алания	1	2	2	5
Чеченская Республика	–	–	–	–

Представители субъектов РФ, входящих в СКФО, не представлены в качестве резервистов по национальному/приоритетному проекту «Культура» не на одном из уровней федерального резерва управленческих кадров. По национальному/приоритетному проекту «Магистральная инфраструктура» нет представителей региона в высшем и перспективном уровнях федерального резерва управленческих кадров, по национальному/ приоритетному проекту «Цифровая экономика» – в базовом уровне, «Жилье и городская среда» и «Экология» – в перспективном.

Как было сказано выше субъекты Российской Федерации формируют собственные резервы кадров. По состоянию на 1 января 2020 года количество лиц, включенных в резерв управленческих кадров субъектов Российской Федерации, составляет 9635 человек. Лидирует Северо-Кавказский федеральный округ (Рисунок 1):

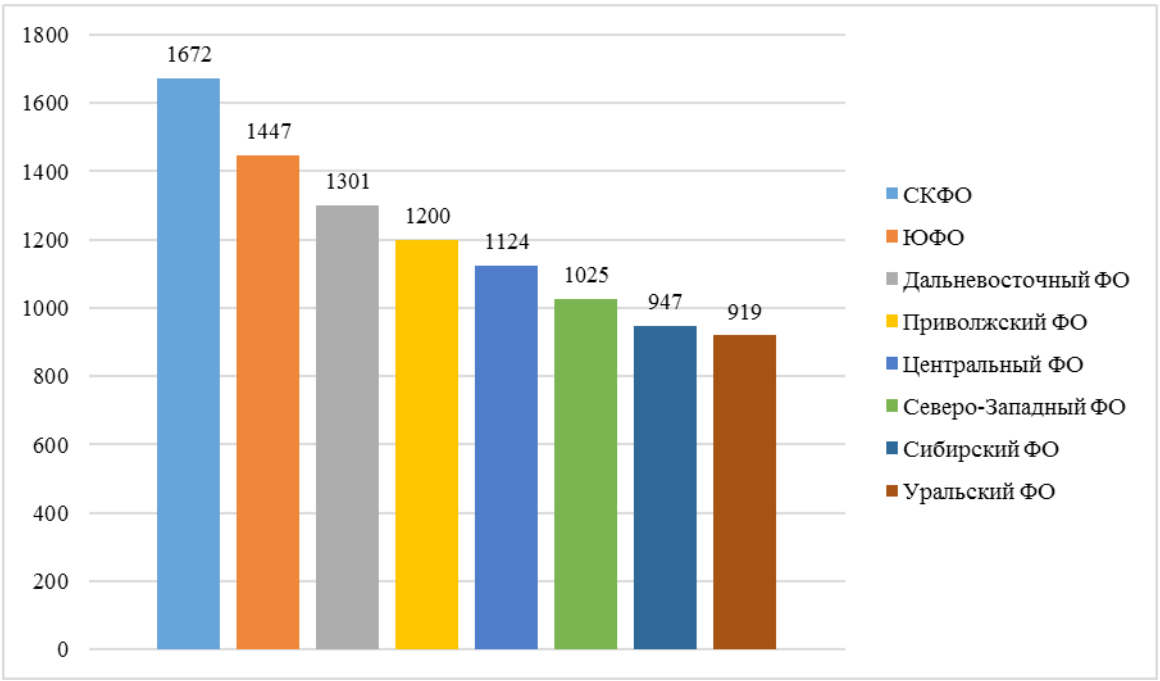

Рисунок 1 – Количество лиц, включенных в резерв управленческих кадров субъектов Российской Федерации (в разрезе федеральных округов)

Если проанализировать количественный состав резервистов в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Северо-Кавказского федерального округа (Рисунок 2), то очевидно, что число лиц, включенных в резерв управленческих кадров Чеченской Республики (среди субъектов региона), практически равняется по совокупности общему числу лиц, включенных в резерв управленческих кадров других субъектов.

Высшей школой государственного управления РАНХиГС в 2018 году были разработаны «Методические рекомендации по работе с резервом управленческих кадров» (далее – Методические рекомендации) [6]. Методические рекомендации содержат описание основных процессов и процедур при формировании резервов управленческих кадров в Российской Федерации и носят рекомендательный характер для субъектов их формирования.

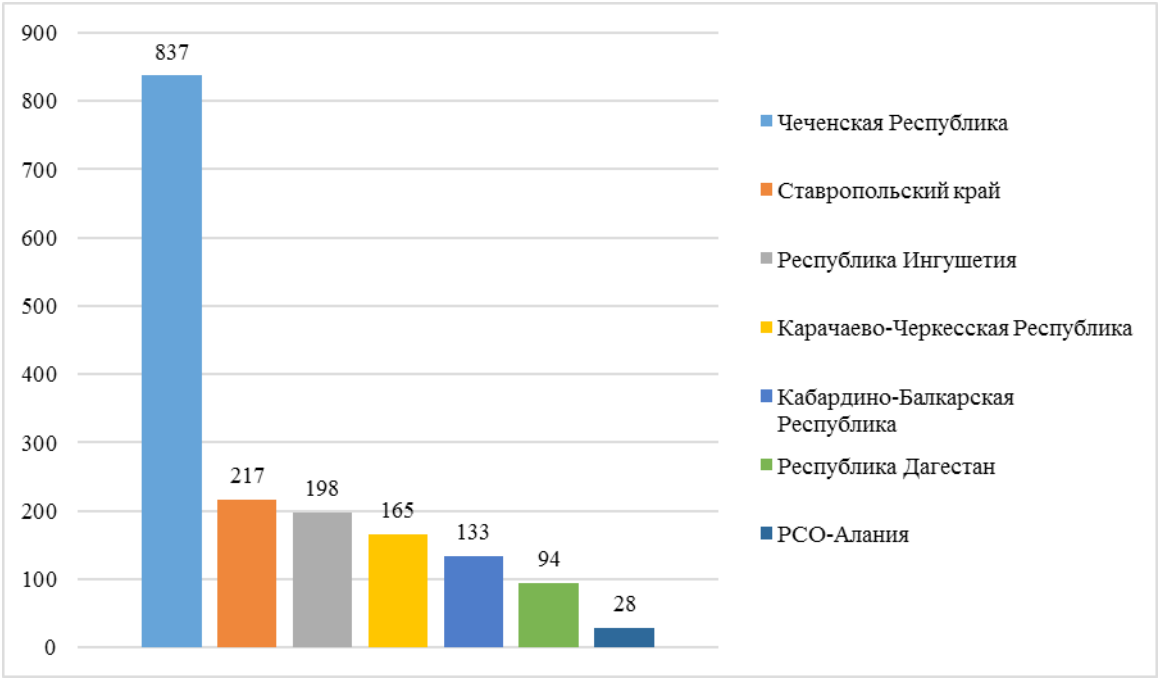

Рисунок 2 – Количество лиц, включенных в резерв управленческих кадров субъектов Российской Федерации, входящих в СКФО

Особое внимание в вышеуказанном документе уделено проблеме определения численности резерва.

Количество лиц, планируемых для включения в резерв управленческих кадров для удовлетворения потребности в кадрах управления, как правило, не должно превышать одну треть от числа имеющихся управленческих должностей соответствующего уровня. Т.е. если численность резерва на всех уровнях будет стремиться к оптимальной, то это будет способствовать и оптимальным затратам на обучение резерва, его подготовку и сопровождение, более эффективному использованию.

По данным Федеральной службы государственной статистики по Чеченской Республике за 2018 год [7] численность работников государственных органов Чеченской Республики составляет 3633 чел. В резерв управленческих кадров субъекта включено 837 человек (по состоянию на 01.01.2020 г.), что составляет 23% от числа имеющихся управленческих должностей соответствующего уровня[1] (для сравнения: в РСО-Алания примерно в два раза меньше численность работников государственных органов и в почти в 30 раз меньше человек, включенных в резерв управленческих кадров).

Одна из панельных дискуссий на Гайдаровском форуме – 2020 была посвящена вопросам современного государственного управления и формированию госслужбы новой формации. Было отмечено, что на протяжении всей истории российского государственного управления система государственной службы в целом считалась самой тяжело и медленно поддающейся изменениям. Тем не менее, со всеми бюрократическими недостатками она обеспечивала необходимую стабильность.

Однако цифровизация отраслей, Big Data и новое поколение россиян предъявляют к работе власти совсем другие требования.

Формирование и рациональное использование резерва управленческих кадров государственной службы обуславливается непрерывным процессом совершенствования политико-административного управления, тем не менее каждый субъект Федерации (с учетом существующей нормативной правовой

[1] Мы учитываем тот факт, что приведение показателей разных годов может показаться некорректным, однако допускаем незначительные отклонение по сопоставимым периодам и возможным проводить сравнительный анализ.

базы и опыта государственного управления) должен и может сам выбирать собственную траекторию формирования резерва управленческих кадров.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Вступительное слово Президента Российской Федерации на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров, 23 июля 2008 года, Московская область, Горки // Официальный сайт Президента России. – URL: http://www.kremlin.ru
2. Зимин В. А. Формирование кадрового резерва в системе государственной гражданской службы региона: монография / В.А. Зимин, А.В. Елагин. Самара: ООО «Научно-технический центр», 2016. 152 с.
3. Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации (одобрена Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров, протокол от 29 ноября 2017 г. № 5). – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_306332/#dst100002
4. Киреева Е. Ю. Формирование резерва управленческих кадров: опыт и проблемы / Е.Ю. Киреева // Право и управление. XXI век. 2009. № 3. С. 68-72.
5. Федеральный портал управленческих кадров. – URL: https://gossluzhba.gov.ru/rezerv
6. Методические рекомендации по работе с резервом управленческих кадров – URL: http://foir.hspa.ranepa.ru/index.php/news/item/2068.html
7. Чеченская Республика в цифрах. 2019: Краткий статистический сборник / Чеченстат – Грозный 2019. 168 с. – URL: https://chechenstat.gks.ru/storage/mediabank/Чечня%20в%20цифрах%202018.pdf

УДК 35:331.1.

Карижская Н.Н.[1]

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАДРОВОЙ РАБОТЫ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются важность решения кадровой проблемы в работе органов местного самоуправления через повышение уровня профессионального развития муниципальных служащих на постоянной, системной основе, а также проблема совершенствования подготовки, переподготовки и повышения их квалификации. Подчеркивается необходимость формирования качественно нового уровня профессиональной подготовки кадрового состава органов местного самоуправления, в том числе управленческих кадров и депутатов муниципального уровня, предлагаются направления для решения данной проблемы.

Ключевые слова: кадровая политика, муниципальный служащий, местное самоуправление.

Karizhskaya N.

IMPROVEMENT OF PERSONNEL WORK IN THE MUNICIPAL MANAGEMENT SYSTEM

Abstract. The article discusses the importance of solving the personnel problem in the work of local authorities through raising the level of professional development of municipal employees on an ongoing, systematic basis, as well as the problem of improving training, retraining and advanced training. The necessity of forming a qualitatively new level of professional training for the personnel of local self-government bodies, including managerial personnel and deputies of the municipal level, is emphasized; directions are proposed for solving this problem.

Keywords: personnel politics, municipal employee, local government.

В современных реалиях кадровая политика имеет большое значение, поскольку именно от этого будет зависеть продуктивность деятельности и развития государства, в этом, собственно, и заключается актуальность данного вопроса [1].

Стоит обратить внимание на то, что в нашем государстве до основания разрушены все прошлые организационные и системообразующие связи и форма управления, но в то же время не завершен процесс становления новой системы управления. Муниципальная служба находится на стадии становления, идет активный поиск иных подходов и идей, разрабатываются новые механизмы и технологии управленческой деятельности [2].

Проблема уровня подготовки кадрового состава органов местного самоуправления (далее – органы МСУ) остается важной и актуальной.

Решить данную проблему возможно, подойдя к ней комплексно и системно.

Рассмотрим некоторые составляющие данного системного подхода.

Прежде всего, положение дел в кадровом составе, сложившееся в конкретном органе МСУ, подлежит всестороннему и объективному анализу.

Важно, что при планировании и выборе на-

[1] *Карижская Наталья Николаевна*, ведущий специалист отдела правового, кадрового и документационного обеспечения Министерства туризма и оздоровительных курортов Ставропольского края, e-mail: natni1974@mail.ru, т. +7(928)963-98-02

Natalya Karizhskaya, Leading Specialist of the Department of Legal, Personnel and Documentation Support of the Ministry of Tourism and Health Resorts of the Stavropol Territory, e-mail: natni1974@mail.ru, tel. +7(928)963-98-02

правлений работы с кадрами, в основу необходимо вложить определенные в стратегических и программных документах цели, задачи и результаты территориального и социально-экономического развития муниципального образования.

В первую очередь нужно понимать, в какой сфере будет осуществлять свою профессиональную деятельность специалист, какими знаниями, умениями и навыками он должен обладать, в рамках какого менеджмента он будет работать.

Так для руководства администрации города, аппарата Думы (Совета депутатов), контрольно-счётного органа, как правило, характерен административный менеджмент. Это требует подготовки специалиста соответствующего уровня знаний и навыков, умеющего создать условия, обеспечивающие рациональное использование и увеличение потенциала территории, её социально-экономическое развитие и социальную защищенность граждан, и одновременно способного противостоять коррупции, бюрократизму и т.п.

После прохождения конкурсных испытаний и включения в муниципальный кадровый резерв важно грамотно организовать работу с кадровым резервом, используя системный подход.

Особое внимание следует уделить подходам к подбору кадров. Среди инструментов, которые помогут определить уровень подготовки работника, можно назвать следующие: подбор и применение методик изучения профессионального уровня муниципальных служащих в целом, в том числе соответствие квалификационным требованиям, уровню образования и стажа работы при замещении должностей муниципальной службы, уровню подготовки, наличие и степень профессиональных компетенций и т.д.

По итогам конкурсных испытаний конкурсная комиссия может дать заключение относительно уровня профессиональных компетенций и профессиональной подготовки в целом.

После получения результата уровня подготовки, целесообразно предложить гражданину так называемую «дорожную карту» формирования необходимых профессиональных компетенций и повышения уровня профессиональной подготовки в целом для замещения той муниципальной должности, на которую он претендует. Если должность вакантна, то прежде, чем принимать гражданина на работу можно предложить ему краткосрочные курсы и выполнение ряда практических заданий. Скажем, так «включить его непосредственно в деятельность, в процесс работы».

Гражданину, включенному в кадровый резерв, необходимо предложить посещать публичные мероприятия, организованные администрацией города, по направлению его будущей профессиональной деятельности. Целесообразно привлекать будущего муниципального служащего к практической деятельности. Например, можно предложить подготовить аналитическую информацию и презентационный материал в рамках организации работы по проведению публичного мероприятия, проекты ответов на поступившие в администрацию обращения граждан с конкретными предложениями по устранению той или иной проблемы, положительному решению тех или иных вопросов, обозначенных в обращении. Целесообразно предоставить претенденту возможность посещения приёмов граждан руководством города, начальниками структурных подразделений администрации и отраслевых органов с проведением последующего анализа произошедшего во время таких приёмов.

Ещё одна из возможностей практической деятельности претенденту на замещение вакантной должности в органе МСУ – это анализ проведения публичного мероприятия, в подготовке которого он принимал непосредственное участие, с указанием положительных и отрицательных моментов, которые он смог отметить, а также внести предложения по совершенствованию работы в целом. Формы практического задания могут быть самые разнообразные и определяться непосредственно тем, на какую вакантную должность претендует гражданин.

Максимальное вовлечение претендента в практическую деятельность позволит ему самому оценить свой профессиональный потенциал, максимально «приблизиться» к действи-

тельности и деятельности муниципального служащего. Вместе с этим такой подход позволит руководству и кадровой службе муниципалитета оценить уровень уже имеющихся знаний и практических навыков, способности к аналитической деятельности и системности в работе.

По окончании курсовой подготовки и выполнения ряда предложенных практических заданий претендент на замещение вакантной должности представляет видение своей деятельности, концепцию должности, и лишь потом может быть принято окончательное решение о приеме на работу. Однако, при существующем низком уровне престижа некоторых должностей муниципальных служащих, данное предложение возможно не будет звучать убедительно. Однако такой подход может дать свой неоценимый результат.

Вопрос о необходимости проведения оценки кадров, уже осуществляющих свою профессиональную деятельность, также не теряет своей актуальности.

Прежде всего, целесообразно разработать минимальные квалификационные стандарты по должностям муниципальной службы, которые могли бы стать одним из критериев оценки и определения уровня профессионализма.

Подходов к оценке деятельности муниципальных служащих известно немало. Рассмотрим сначала часто используемый при оценке кадров так называемый функциональный подход.

К сожалению, очень часто специалисты со стажем работы в органах МСУ фактически не имеют самых обычных технологических навыков, умений: не умеют грамотно составить план, поставить цель, определить задачи, подготовить структурированный отчёт. В современных условиях требуется переход к оценке персонала, к диагностике профессиональных и личностных компетенций. Необходимы, так называемые, профессиограммы по всем категориям служащих, должностям административной деятельности, которые составляются на основании результатов работы по оценке персонала.

При оценке кадров нелишним будет использование данных самооценки муниципальных служащих. Специалист, работающий в органе МСУ (например, администрации), как правило, оценивает результативность своей деятельности количеством подготовленных документов (информационных писем, отчетов, ответов на обращения граждан, проектов нормативных правовых актов и т.п.). Вместе с тем, можно предложить опросник (анкету), включив соответствующие вопросы, позволяющие работнику самостоятельно оценить свой уровень профессиональных компетенций. Конечно, такой опросник необходимо предлагать обезличено. Данные такого опроса (анкетирования) позволят более качественно подготовить план повышения профессионального уровня муниципального служащего.

Также по результатам данных оценочных мероприятий работник сможет самостоятельно и осознанно подойти к построению собственной образовательной траектории, связанной с повышением уровня профессиональных знаний, умений и навыков.

Реалии времени показывают, что претерпевает изменения сама среда управления. Это, в свою очередь, предопределяет, помимо функционального, иные подходы к оценке деятельности муниципальных служащих.

Сегодня оценка работы чиновника рядовым жителем муниципального образования имеет наиважнейшее значение. И эта оценка выглядит совсем по-иному. Гражданина интересует не количество подготовленных и отработанных документов, а качество жизни в этом муниципальном образовании: возможность работать, получать качественное образование и медицинскую помощь, своевременные результаты оказания муниципальных и государственных услуг без проволочек и зря потраченного времени и т.д.

Чиновники обязаны работать «на результат», который качественно менял бы уровень жизни людей, на создание необходимой и достаточной внешней среды для обеспечения эффективности совместных действий администрации, населения и предприятий различных форм собственности, расположенных на территории.

Работа по качественной оценке муниципальных служащих предшествует профессиональной подготовке (переподготовке).

Только по результатам профессиональной оценки может определяться форма обучения: обучающие семинары, повышение квалификации, переподготовка и т.д.

Важная стратегическая задача – подготовить кадры, а особенно управленческие, способные обеспечить своевременную профессиональную реакцию на происходящие изменения в политической, социально-экономической сфере и грамотно организовать свою деятельность, направленную на развитие финансово-экономического, социального и политического потенциалов территории.

В связи с чем особое внимание стоит обратить на профессиональную подготовку (переподготовку) высших должностных лиц муниципального образования.

Большая часть глав муниципальных образований имеет необходимый практический опыт работы. Однако в современных условиях развития муниципального самоуправления большинство из них нуждается в получении дополнительного образования в юридической и экономической областях, знании и использовании современных управленческих технологий. Понятно, что имея недостаточный уровень нужных, для осуществления своей профессиональной деятельности, компетенций, глава муниципалитета вряд ли сможет грамотно оценить и подобрать кадры для своей команды. Это, в свою очередь, непременно скажется на качестве и результатах работы администрации муниципального образования.

Подготовка и развитие профессиональных компетенций главы муниципалитета должна носить индивидуальный комплексный подход.

Не менее актуальным остаётся вопрос в отношении уровня необходимых компетенций депутатов муниципального уровня. После избрания депутаты зачастую сталкиваются с отсутствием ряда компетенций, необходимых для работы в органе МСУ – муниципальной Думе (Совете депутатов). Далеко не каждый может себе в этом признаться и заняться хотя бы самообразованием. Депутаты из своего числа избирают председателя, который может быть успешным бизнесменом, но слабо разбираться, например, в подходах и принципах формирования местного бюджета и (или) недостаточно знать Налоговый и Бюджетный Кодекс и т.д. Депутаты, как известно, рассматривают проекты ряда муниципальных нормативных актов, документов стратегического развития муниципальной территории, затем принимают решения, и вместе с этим, имеют, мягко скажем, недостаточный уровень знаний и нужных компетенций. В связи с этим, целесообразно разработать цикл обучающих (в том числе практических) мероприятий на основе комплексного подхода, после чего организовать соответствующую работу с депутатским корпусом.

Государственное управление, как и всегда, сегодня находится в стадии становления, поиска и апробирования различных его моделей управления. Следует отметить, что роль чиновников возрастает, поскольку именно государственные служащие являются непосредственными проводниками выработанных подходов и поставленных целей [3].

Таким образом, можно сделать вывод, что все названные выше подходы, касающиеся работы с кадровым потенциалом территории – это лишь вложение в профессиональное развитие муниципального служащего, но не менее важным остается эффективность применения полученных знаний. Добиться эффективности профессиональной подготовки муниципальных служащих возможно только лишь при определении принципов и приоритетов кадровой политики и умелого управления кадровым потенциалом территории.

Для достижения высоких результатов готовых решений и схем не существует. Для каждого конкретного органа МСУ конкретного муниципального образования, к ситуации, в которой они находятся, будет иметь место свой подход, свои способы его реализации, достижения цели. Но в любом случае необходимо иметь кадры соответствующей квалификации и эффективно использовать современные технологии управления.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Горностаева Д.Е., Бреусова Е.А. Концептуальные основы и проблемы кадровой политики на государственной и муниципальной службе // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2017. – Т. 2. – С. 195–200. – URL: http://e-koncept.ru/2017/570040.htm.
2. Стрельников В.В. Кадры – лицо власти // ЭЖ-Юрист. 2013. – № 40. – С. 8.
3. Черкесова Э.Ю., Савченко И.В. Анализ состава доходов государственных гражданских служащих территориальных налоговых органов // Экономика и предпринимательство. – 2015. – №9, ч. 1 (62–1). – С. 881–885.
4. О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 02.03.2007 года № 25-ФЗ. Электронная система Гарант. URL: http://base.garant.ru/
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Электронная система Гарант. URL: http://base.garant.ru
6. Давлетшина Л.А. Профессиональная подготовка муниципальных служащих: потребности в обучении. / Л.А. Давлетшина // Вопросы управления. Электронная версия регулярного бумажного издания УИУ РАНХиГС, 2014. – 211 с.
7. Крамар Д.В. Кадровое дело / Д.В. Крамар. – М, 2013. – 234 с.
8. Чукина Н.С. Подготовка, переподготовка и повышение квалификации муниципальных служащих: проблемы и пути решения. / Н.С. Чукина // Научная сеть Современное право. – 2013. – №3. – С. 1–3.
9. Электронный портал учебных материалов «Студопедия». Электронный ресурс. URL: http://studopedia.info/.
10. Электронный портал учебных материалов обучающихся по специальности «Менеджмент». Электронный ресурс. URL: http://managment- study.

УДК 35.08

Орлянская А.А.[1]
Шукюрова М.Г.[2]

КАДРОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ

Аннотация. Авторы статьи анализируют готовность органов власти регионов Северо-Кавказского федерального округа к широкомасштабному внедрению проектного управления. Основываясь на результатах экспертного опроса участников программ дополнительного профессионального образования – государственных гражданских служащих Северо-Кавказского федерального округа, на примерах опыта реализации проектной деятельности в других регионах, авторы предлагают ряд направлений работы по кадровому обеспечению проектного управления.

Ключевые слова: проектная деятельность, проектный менеджмент, управление проектами, проектные специалисты, кадровое обеспечение проектного управления, компетенции в сфере проектного управления.

Orlyanskaya A.
Shukyurova M.

PERSONNEL SUPPORT FOR IMPLEMENTATION OF PROJECT MANAGEMENT IN AUTHORITIES

Abstract. The authors of the article analyze the readiness of the authorities of the regions of the North Caucasus Federal District to widely introduce project management. Based on the results of the survey of participants of additional vocational education programs – state civil servants of the North Caucasus Federal District, examples of experience of project activity implementation in other regions, the authors propose a number of directions of work on personnel support of project management.

Keywords: design activity, design management, project management, design experts, staffing of project management, and competence of the sphere of project management.

В 2018 году начался новый этап развития проектной деятельности в государственном управлении: Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 определены национальные цели и стратегические задачи прорывного научно-технического и социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года. На 6 лет определено выполнение большой ответственной работы посредством реализации национальных проектов и программ. Одной из ключевых задач, поставленных перед органами власти регионов

[1] ***Орлянская Анна Александровна*****,** кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и финансового права, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail:orlyanna@yandex.ru, т. +7(918)865-01-58.

Anna Orlyanskaya, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Economics and Financial Law, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: orlyanna@yandex.ru, tel. +7(918)865-01-58.

[2] ***Шукюрова Маргарита Геннадьевна,*** кандидат психологических наук, доцент, заместитель директора Центра «Высшая школа государственного управления», Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: pkpk@ski.ranepa.ru, т. +7(8793)33-13-87.

Margarita Shukyurova, Ph.D. in Psychology, Associate Professor, Deputy Director of the Center «Higher School of Public Administration», North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: pkpk@ski.ranepa.ru, tel. +7(8793)33-13-87.

на федеральном уровне и озвученных департаментом проектной деятельности Аппарата Правительства РФ в октябре 2018 года, обозначено полноценное включение органов исполнительной власти всех уровней в проектную работу.

Признание проектного менеджмента как способа обеспечить прозрачность и ответственность исполнителей, обусловило динамичное развитие нормативной и правовой базы данного вида деятельности в системе государственного и муниципального управления. К настоящему моменту разработан и в правовом порядке утвержден целый комплекс методических рекомендаций по различным аспектам внедрения проектного управления в деятельность органов исполнительной власти. Установлен порядок и функциональная структура организации проектной деятельности, которые определяют органы управления, функции, полномочия и ответственность участников проектной деятельности в ходе инициирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения проектов [1]. Приняты и действуют ГОСТы по проектному управлению: ГОСТ управления программами, проектами и портфелями проектов, а также по проектному менеджменту. Совместно с центром компетенций проектного управления и Минтрудом России подготовлены Методические рекомендации, содержащие подходы к организации проведения оценки квалификации, подтверждающей наличие у гражданских служащих – участников проектной деятельности необходимого для осуществления проектной деятельности уровня компетенций [2].

Все эти стандарты задают высокие требования к участникам проектной деятельности. Об этом свидетельствуют и разработанные методики оценки на соответствие квалификации ключевых исполнителей приоритетных проектов и программ, оценки уровня зрелости организации проектной деятельности в органах исполнительной власти.

Процесс институциализации управления проектами требует профессионализации всех видов деятельности, связанных с управлением проектами, создания независимого сообщества профессионалов, действующих в системе профессиональных стандартов и профессиональной сертификации. В настоящее время сформирован Единый реестр проектных специалистов в госсекторе Российской Федерации, в который вошли более 250 человек – ответственных исполнителей и соисполнителей приоритетных проектов и программ, прошедших в 2017 году оценку соответствия квалификации в сфере проектного управления. Большая часть проектных специалистов занята в Аппарате Правительства и федеральных министерствах, центральных вузах и НИИ, а также в федеральных институтах развития (рис. 1).



Рисунок 1 – Распределение экспертов, входящих в единый реестр проектных специалистов в государственном секторе Российской Федерации, в% [3].

Примечание. Реестр проектных специалистов в государственном секторе РФ https://www.pmservices.ru/project-management-news/reestr-proektnyx-specialistov-v-gosudarstvennom-sektore-rf/

В ряде областей и краев системно и комплексно внедрена проектно-ориентированная система управления, начиная с нормативной правовой базы, специализированной информационной системы, до создания модели компетенций: в Белгородской, Свердловской, Ярославской, Тульской областях, Пермском, Приморском краях и других регионах.

Доля государственных служащих, участвующих в проектной деятельности, постепенно увеличивается и, к примеру, в Белгородской области уже составляет более 50% всех служащих. Однако, в большинстве регионов, в числе которых и Северо-Кавказский федеральный округ, проектное управление не находит широкого применения и по-прежнему применяется для реализации лишь отдельных инициатив.

Опыт внедрения проектного управления в российских регионах указывает на то, что не готовность увеличить свою занятость в проектной работе, применяя этот подход в деятельности государственных структур, обусловлена отсутствием специальных компетенций в сфере проектного управления у государственных и муниципальных служащих.

Изучение опыта внедрения проектного управления в регионах позволяет сделать вывод, что его успешность определила масштабная работа по обучению государственных и муниципальных служащих в рамках программ дополнительного профессионального образования. Так, в программах повышения квалификации по проектному управлению в Ярославской области к 2014 году было обучено 222 служащих, в Тульской области – 101, в Пермском крае – 187, в Белгородской области – 750 человек, в Свердловской – 233 человека.

Дополнительные образовательные программы профессиональной переподготовки и повышения квалификации ежегодно проходят тысячи государственных и муниципальных служащих. Вместе с тем следует обратить внимание на то, что запрос органов власти на тематику образовательных программ в области проектного управления по-прежнему невысок.

Учитывая актуальность тематики и практическую значимость совершенствования имеющихся и формирования новых профессиональных компетенций в области проектного управления, с 2016 года в Северо-Кавказском институте-филиале РАНХиГС реализуются программы дополнительного профессионального образования для государственных и муниципальных служащих, такие как «Управление проектами в органах власти», «Бизнес-планирование и организационное проектирование». Кроме того, в ряде других программ повышения квалификации предусмотрены модули, нацеленные на овладение знаниями и навыками проектного подхода в деятельности органов государственного и муниципального управления.

За период 2017 – 2019 гг. наблюдается лишь несущественная положительная динамика числа служащих, обученных по программам ДПО по тематике проектного управления (рис. 2).

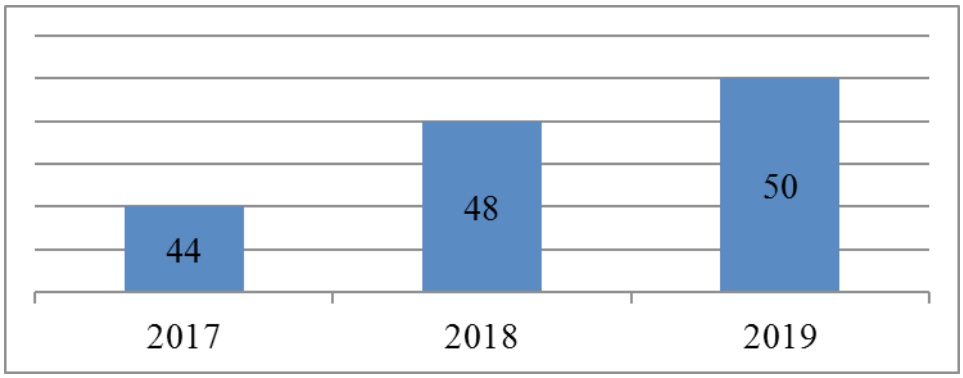

Рисунок 2 – Динамика количества государственных гражданских и муниципальных служащих, обученных по программам ДПО по тематике проектного управления за 2017 – 2019 гг. (чел.)

По результатам итоговой аттестации программ повышения квалификации государственные и муниципальные служащие получают удостоверения, которые свидетельствуют о достаточной сформированности компетенций, необходимых в сфере проектного управления. При этом остается открытым вопрос их готовности к практическому использованию полученных знаний и навыков.

О состоянии кадрового обеспечения проектно-ориентированного управления в Северо-Кавказском федеральном округе высказали мнение участники программ повышения квалификации по проектному управлению. Экспертами стали 135 человек – руководителей и специалистов органов исполнительной власти и местного самоуправления республик РФ, входящих в Северо-Кавказский федеральный округ (рис. 3).

Выразили готовность увеличить свою занятость, связанную с участием в проектной деятельности, основное большинство (80,4%) респондентов, и только 2,2% посчитали невозможным уделять этому время ввиду служебной занятости.

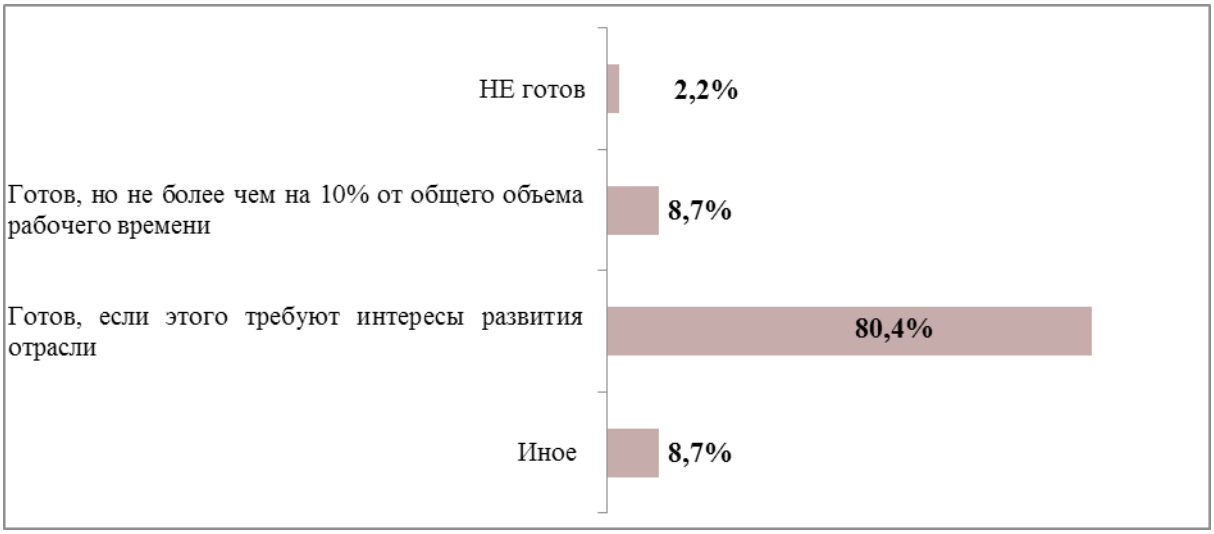

Рисунок 3 – Оценка готовности увеличить свою занятость, связанную с участием в проектной деятельности.

Среди причин, препятствующих до сих пор широкомасштабному внедрению проектного управления, по мнению экспертов, являются: недостаточный уровень готовности к изменениям; нежелание выходить из зоны комфорта; нежелание брать на себя дополнительную нагрузку и ответственность; отсутствие должной мотивации к данному виду деятельности у служащих; недостаточно развитые специальные компетенции. Основные трудности внедрения проектного подхода связывают с недостающими компетенциями в сфере проектного менеджмента, таких как управление финансами, бюджетирование, оценка рисков и др.

Оценивая наличие кадров для формирования проектной команды в своей организации, лишь 13% опрошенных признали, что их организация располагает специалистами, из которых могут создаваться команды проекта. Более 50% респондентов считают, что в организации есть специалисты, но им могут быть доверены лишь отдельные участки проектной работы. Более 30% опрошенных считают, что у их коллег вообще отсутствуют навыки проектной работы. Около 11% респондентов считают, что для выполнения разовых проектных работ целесообразно обратиться к специалистам в сфере проектного управления из других организаций (рис. 4).

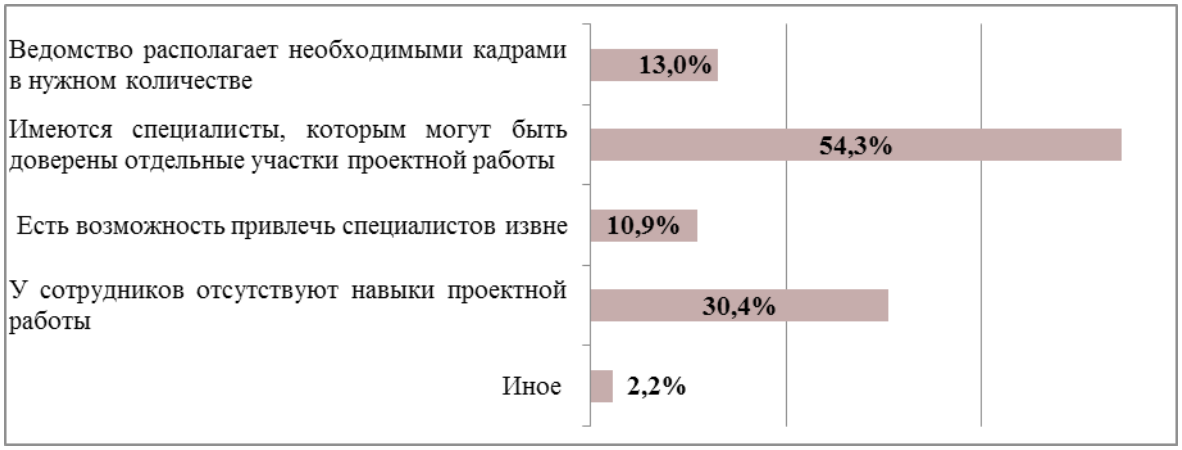

Рисунок 4 – Оценка кадрового потенциала в органах власти для формирования проектной команды

Респондентам также было предложено выбрать компетенции в области проектного управления, которыми, по их мнению, они обладают в достаточной мере. Основное большинство участников опроса (89,1%) посчитали, что обладают навыками командообразования и мотивации сотрудников к проектной деятельности. Вместе с тем, на вопрос о причинах, сдерживающих широкое внедрение проектного управления в органах власти, 47% человек опрошенных из числа руководителей органов власти сослались именно на отсутствие должной мотивации к данному виду деятельности у служащих.

Несмотря на то, что внедрение проектного управления принято считать серьезным вызовом для государственных и муниципальных служащих, 84,7% респондентов рассматривают его в качестве эффективного инструмента привлечения инвестиций в регион, возможности участвовать в реализации стратегии развития региона. Вместе с тем, на сегодняшний день проектная деятельность ими воспринимается не как способ существенно повысить эффективность управления, а как дополнительная работа.

Все без исключения респонденты посчитали важной в организации проектного управления разработку системы мотивации, направленной на повышение активности и инициативности в данной сфере, выделения источников финансирования, формирования премиального фонда, а также механизма материального стимулирования за инициацию проектов, участие в проектах и их реализацию.

По мнению экспертов остро стоит вопрос подготовки компетентных специалистов, формирования резерва кадров, постоянного пополнения и обновления состава проектных специалистов. 80,7% респондентов выразили мнение, что однократного обучения по программам повышения квалификации для этого недостаточно.

В настоящее время дополнительное профессиональное образование специалистов по проектному управлению осуществляется каждым из регионов преимущественно за счет средств регионального бюджета с использованием механизмов ФЗ № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд».

В результате каждый регион самостоятельно формирует техническое задание на обучение в части содержания программ и количества обучающихся, а также определяет поставщика образовательных услуг. Обучение осуществляется в каждом регионе с разным уровнем качества. Лишь немногие образовательные учреждения качественно реализуют программы подготовки специалистов в области проектного управления.

Единственной образовательной структурой, наделенной статусом центра компетенций по проектному управлению в организа-

ции проектной деятельности Правительства РФ, реализующей систему подготовки кадров в данной сфере, является Научно-образовательный Центр проектного менеджмента РАНХиГС (ЦПМ). Но обучение в Центре не для всех желающих экономически возможно.

Обобщая вышеизложенное, представляется целесообразным:

- создание системы формирования, развития, пополнения резерва кадров проектного управления, которая предусматривает отбор, подготовку и повышение квалификации служащих по адаптивным программам в сфере проектного управления (возможно по государственному заданию). Для обеспечения качественной подготовки и повышения квалификации специалистов в области проектного управления необходимо взять дополнительное образование государственных и муниципальных служащих под федеральный контроль с выделением на эти цели бюджетных средств.
- содержательно базовая часть таких программ обучения может быть единой, а вариативная – учитывать дефицит компетенций государственных служащих, выявленный в результате предварительной оценки актуальных потребностей с помощью технологий личностно-профессиональной диагностики (опрос, анкетирование, тестирование, проективные интервью).
- известно, что в проектной работе очень важны моменты прорывных решений и действий, когда усилия участников дают синергетический эффект. Важность умения работать в проектных командах признается всеми, кто реализует проектное управление в практике деятельности органов власти. Особое внимание следует уделить развитию у государственных и муниципальных служащих компетенций soft-skills. Необходимые знания и навыки могут быть получены в дистанционном обучении с использованием различных интерактивных форм вовлечения слушателей в обсуждение, выполнение групповых заданий и т.п.
- необходим постоянный обмен лучшими практиками проектного управления, налаживание корпоративных связей, формирование из числа выпускников программ пула квалифицированных специалистов в сфере проектного управления. С этой целью можно объединять в учебных группах государственных служащих и руководителей их подведомственных организаций, отрабатывая в учебном процессе рабочие алгоритмы командного взаимодействия.
- необходимо наладить механизм передачи знаний от сертифицированных и аккредитованных специалистов, шире использовать различные формы обучения – семинары, конференции, форумы, круглые столы с привлечением представителей федерального проектного офиса.

Заслуживает внимания изучение опыта внутрикорпоративного обучения проектному управлению, который уже успешно реализуется в Тульской, Белгородской областях, Приморском крае. На сайтах министерств экономического развития этих субъектов в открытом доступе размещена информация о результатах проведенных мероприятий по вопросам проектного управления. Организация стажировок в регионы, показавшая хорошие результаты, также очень важна. Готовность делиться практикой создания и внедрения методологии проектного управления с другими регионами страны подтверждают представители всех регионов, имеющих в этой сфере положительный опыт.

Важно совершенствовать систему мотивации участия в проектной деятельности как государственных и муниципальных служащих, так и руководителей учреждений-инициаторов проектов. На наш взгляд заслуживает внимания опыт разработки и внедрения модели компетенций в области проектного управления, системы присвоения рангов/грейдов в области проектного менеджмента и их учет в присвоении чинов на государственной гражданской службе [4].

Широкому распространению передового опыта внедрения и масштабирования проектного управления может способствовать создание федеральной коммуникативной платформы специалистов в сфере проектного управления, формирование единого коммуникационного пространства (цифровой плат-

формы) специалистов в сфере проектного управления в России. Такая платформа позволит обобщать опыт регионов, делиться лучшими практиками и вести рейтингование специалистов в сфере проектного управления по разработанным критериям.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]: Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288. URL: http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71993040.Доступ из справ. правовой системы ГАРАНТ.РУ.
2. Методические рекомендации по организации и проведению оценки квалификации государственных гражданских служащих в сфере проектной деятельности. [Электронный ресурс]: URL: https://pm.center/library/metodicheskie-rekomendatsii/metodicheskie-rekomendatsii-po-organizatsii-i-provedeniyu-otsenki-kvalifikatsii-gosudarstvennykh-gra/
3. Реестр проектных специалистов в государственном секторе РФ [Электронный ресурс]: URL:https://www.pmservices.ru/project-management-news/reestr-proektnyx-specialistov-v-gosudarstvennom-sektore-rf/
4. Передовой опыт внедрения проектного управления в органах власти Приморского края [Электронный ресурс]: URL:https://blog.pmpractice.ru/2018/01/10/peredovoj-opyt-vnedreniya-proektnogo/

РЕГИОНАЛЬНАЯ И ОТРАСЛЕВАЯ ЭКОНОМИКА

УДК 369

Борлакова Ф.А.[1]

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ АДРЕСНОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В КАРАЧАЕВСКОМ ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ

Аннотация. В статье рассматривается проблема оказания адресной помощи различным категориям граждан в Карачаевском городском округе. Поднимается вопрос совершенствования системы социальной защиты населения, более четкого выявления нуждающихся в социальной помощи групп, а также выработки механизмов осуществления адресной социальной помощи.

Ключевые слова: социальная защита, адресная социальная помощь, малоимущие, самообеспечение, адресность, социальные программы, социальные услуги.

Borlakova F.

FEATURES OF ORGANIZATION OF TARGETED SOCIAL ASSISTANCE IN KARACHAY CITY DISTRICT

Abstract. The article deals with the problem of providing targeted assistance to various categories of citizens in the Karachay city district. The issue of improving the system of social protection of the population, more clearly identifying groups in need of social assistance, as well as developing mechanisms for implementing targeted social support is raised.

Keywords: social protection, targeted social assistance, the poor, self- sufficiency, targeting, social programs, social services.

Обострение социальных проблем, расслоение общества по уровню дохода, увеличение безработицы, эти и другие проблемы свидетельствуют о необходимости совершенствования системы социальной защиты населения. Наблюдающееся противоречие между увеличением числа нуждающегося в социальной защите населения и уменьшением ресурсных возможностей для их удовлетворения, приводит к необходимости строгого выделения тех, кто в силу определенных причин лишен возможности к самообеспечению. Отсутствие должного учета реальной нуждаемости, сохранение уравнительности приводят к малоэффективности социальной поддержки. В данной ситуации использование системы адресной социальной поддержки особенно актуально.

Проблема оказания адресной помощи социально уязвимым категориям граждан на региональном уровне практически не изучена. На российском уровне обозначенная проблема раскрыта также не в полной мере. Различные аспекты исследуемой проблемы затронуты в работах отечественных ученых: Т.В. Прокофьевой [1], М.И. Либоракиной [2], А.П. Меркурьева [3], Е.С. Куликова [4], Е.Ш. Гонтмахера [5], А.М. Колодезниковой [6], В.П. Галаганова [7], Е.Е. Мачулъской [8].

В последнее время важнейшим принципом социальной защиты является ее адресность. Адресность предполагает правильную иден-

[1] *Борлакова Фатима Асланбековна*, кандидат исторических наук, старший преподаватель кафедры философии и социальной работы, Карачаево-Черкесский государственный университет имени У.Д. Алиева, г. Карачаевск, e-mail: history_IF@mail.ru, т. +7(928)0316298

Fatima Borlakova, Ph.D. in History, senior lecturer at the Department of philosophy and social work, Karachay-Cherkess state University named after U.D. Aliyev, Karachayevsk, e-mail: history_IF@mail.ru, tel. +7(928)0316298

тификацию нуждающихся, которая может достигаться разными путями. Во-первых, оценкой материального положения отдельных лиц или семей. Во-вторых, адресность основана на определённых показателях, статистически связанных с нуждаемостью. И, в-третьих, создание механизма самоадресования на основе самозаявительной процедуры.

«Адресная помощь – вид социальной поддержки, выраженной в денежной или натуральной форме, которая предоставляется малообеспеченным категориям населения в связи с невозможностью самостоятельно обеспечивать себя или возникновением тяжёлой жизненной ситуации» [1, с. 47].

Механизм адресности предусматривает определение контингента, которым необходима социальная поддержка. Когда заявитель обращается в органы социальной защиты, получение помощи напрямую зависит от методологии обеспечения адресности. Важную роль играют также такие факторы, как продуманная стратегия распространения информации о возможностях получения помощи, наличие социальной защиты и наличие контроля над реализацией программы на местном уровне.

Предоставление адресной социальной помощи может осуществляться в форме денежных выплат (материальная помощь, предоставляемая заявителю для приобретения жизненно важных товаров и услуг, ремонта бытового газового оборудования, сантехники и т. д.); помощь в натуральной форме (которая заключается в выдаче заявителю продуктов питания, предметов первой необходимости, топлива, талонов на горячее питание, банных услуг, лекарств, бесплатного билета в городском транспорте); социальные услуги (медицинские, психологические, юридические, информационные); реабилитационные услуги (в том числе зубопротезирование и протезирование слуха); телекоммуникационные услуги; погашение задолженности, освобождение от ЖКХ и техническое обслуживание газового оборудования [8, с. 56].

Механизм адресности включает в себя тщательный сбор, оценку и проверку информации о заявителях на социальную помощь. Виды и формы адресной помощи определяются интегрированными центрами социальных услуг на основе имеющихся материальных и денежных ресурсов с учетом потребностей граждан, их имущественного положения.

Адресная социальная помощь в Карачаевском городском округе оказывается в целях поддержания уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума (с 1 января 2019 года в КЧР прожиточный минимум на душу населения составляет – 9347 руб.; для трудоспособного населения – 9852 руб.; для пенсионеров – 7531 руб.; для детей – 9612 руб.) [9].

Получателями адресной социальной помощи могут быть одинокие граждане и семьи, оказавшиеся в трудной ситуации, у которых средний доход на душу населения ниже прожиточного минимума, установленного законодательством Карачаево-Черкесской Республики.

При определении уровня дохода учитываются все полученные ежемесячные платежи. Средства, полученные разово, не включены в общую сумму.

Социальная помощь назначается на срок от 1 до 6 месяцев в году в виде разового или ежемесячного платежа кратного прожиточному минимуму, но не превышающий этот показатель более чем в 6 раз. Граждане, обращающиеся за адресной помощью, должны написать заявление, подтвердить документально все доступные выплаты, заработки и оформить статус малоимущей семьи. Статус малоимущей семьи присваивается на основании доходов согласно статье 6 Федерального закона № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» [9].

Адресная помощь оказывается неработающим пенсионерам старше 70 лет, обратившимся с заявлением в органы социальной защиты. Размер и вид социальной помощи определяется в каждом конкретном случае индивидуально. Это может быть единовременная денежная выплата для приобретения бытовых приборов (холодильника, телевизора); натуральная помощь (продукты питания, лекарственные препараты, одежда, обувь); со-

циальная доплата к пенсии (по законодательству пенсионное обеспечение не может быть меньше прожиточного минимума, определенного по региону проживания гражданина).

Если сумма платежей за квартплату и услуги ЖКХ превышает 22% (в некоторых регионах этот показатель может быть меньше) от общего ежемесячного дохода пенсионера, он вправе рассчитывать на субсидию со стороны государства [6, с. 34].

Студенты ВУЗов и средних профессиональных учебных учреждений, обучающиеся на бюджетной основе по очной форме обучения, могут претендовать на адресную социальную помощь в виде социальной стипендии. Этот вид адресной помощи могут получить обучающиеся – инвалиды I или II групп, инвалиды детства, сироты.

Малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане могут оформить государственную социальную помощь в виде социального контракта.

Социальная помощь в виде социального контракта назначается решением органа социальной защиты населения на основании поданного заявления с приложенными к нему необходимыми документами.

Одновременно с заключением контракта разрабатывается индивидуальная программа социальной адаптации. Она предусматривает содействие в поиске работы, в том числе за пределами места проживания, в прохождении профессионального обучения и дополнительного профессионального образования, в осуществлении индивидуальной предпринимательской деятельности, в ведении личного подсобного хозяйства, в реализации иных мероприятий, направленных на преодоление трудной жизненной ситуации.

На период действия контракта (от 3 до 12 месяцев, а в отдельных случаях и на более длительный срок) будет назначена государственная социальная помощь: ежемесячное пособие за счет регионального бюджета для достижения среднедушевого дохода до показателя прожиточного минимума; предоставление льгот по оплате коммунальных услуг, приобретения топлива для нужд семьи; оказание адресной помощи для многодетных семей (приобретение одежды и обуви для школьников, бесплатное питание и проезд в общественном транспорте); выделение разовой материальной помощи; иные меры социальной поддержки [10].

В контракте указывается предельный размер социальной помощи, который будет выделен семье. Как правило, он не превышает 50 тыс. руб., либо распределяется на ежемесячные выплаты.

Социальный контракт прекращает свое действие по истечении срока, определенного в его условиях; при выезде семьи за пределы субъекта РФ; при выявлении недостоверных сведений и документов, представленных заявителем.

При расторжении контракта по причине выезда с территории субъекта РФ или по виновным действиям заявителя, семья обязана в месячный срок вернуть все полученные выплаты. Социальный контракт может быть заключен с согласия всех совершеннолетних членов семьи.

В целях выявления эффективности адресной социальной помощи, предоставляемой социально уязвимым гражданам, было проведено анкетирование лиц, проживающих в Карачаевском городском округе. В анкетировании приняли участие 50 человек: от 35 до 60 лет, из них 20 мужчин (40%) и 30 женщин (60%).

Возрастная градация респондентов: 35-44 года – 30 человек (60%), 45-54 года – 15 человек (30%), старше 54 лет – 5 человек (10%).

На вопрос: «Какие виды адресной социальной помощи действуют на территории Карачаевского городского округа?» смогли ответить – 45 человек (90%), 5 человек ответили, что не знают (10%).

На вопрос: «Приходилось ли Вам обращаться за адресной социальной помощью?» утвердительно – 37 человек (60%), отрицательно – 13 человек (40%).

На вопрос: «Довольны ли Вы оказываемой адресной социальной помощью?» Из 37 человек, получавших адресную социальную помощь, утвердительно ответили 21 человек (70%), отрицательно – 16 человек (30%).

На вопрос: «Какая категория населения

больше нуждается в адресной социальной помощи?». Большинство опрошенных граждан (среди которых и получатели социальной помощи так и обычные горожане), считают самой приоритетной группой пенсионеров. Такое мнение имеет 78% респондентов.

На втором месте по нуждаемости, по мнению горожан, находятся инвалиды I, II группы. За обязательную и первоочередную помощь этой категории высказались 73% опрошенных граждан.

За обязательную помощь многодетным матерям высказалось 72% опрошенных горожан.

65% считают, что обязательная помощь необходима одиноким матерям.

Критично настроены горожане к выплате городского социального пособия безработным: только 27% опрошенных считают, что этой категории нужно помогать в первую очередь, 73% опрошенных считают, что безработным нужно помогать непродолжительное время (не больше 1-2 месяцев).

Важное значение для характеристики эффективности адресной социальной поддержки имеет обращаемость населения за городским социальным пособием, которая характеризуется распространением информации по выплате пособий и ее доступности для целевых групп получателей. Опрос получателей социальной помощи показал, что органы социальной поддержки весьма эффективно справляются с этой задачей.

В среднем 70% опрошенных считают, что оказываемая им социальная помощь на муниципальном уровне значительно улучшает их материальное положение. 30% – считают, что помощь неощутима по сравнению с уровнем цен.

На вопрос: «Довольны ли Вы работой социальных служб КГО?» большинство опрошенных (78%) ответили утвердительно, 22% – частично удовлетворены.

Полученные в ходе анкетирования данные показали, что работа органов социальной защиты Карачаевского городского округа оценивается респондентами, в целом, положительно. Граждане получают достаточную информацию об адресной социальной помощи.

Недовольство вызвано размером пособий. Категория малоимущих относится к наиболее уязвимой части населения, и главная задача повысить эффективность оказываемой им социальной помощи. А в условиях, когда размер пособий невелик, говорить о предоставлении достойного уровня жизни говорить не приходится. На наш взгляд необходимо увеличить размер выплачиваемых пособий.

Таким образом, на основе анализа существующей системы мы приходим к выводу о том, что необходимо совершенствовать систему реализации адресных социальных программ в региональном аспекте.

Развитие адресных программ может дать значительный положительный эффект в поддержке малоимущих слоев населения, в разы повысить эффективность использования бюджетных средств, направленных на социальную поддержку населения в регионах.

Важно отметить, что концептуальные основы развития социальной защиты населения на федеральном уровне должны иметь возможность адаптации на региональном уровне, сопровождаться мониторинговым контролем, для своевременного контроля и выявления эффективности используемых мер поддержки малоимущих слоев населения. Пока мы с уверенностью можем считать, что в региональном масштабе переход к оказанию качественных услуг, направленных на достижение конкретных результатов и изменение ситуации в лучшую сторону не произошел.

Но, несмотря на сложности в регионах, исследование показывает, что есть примеры положительных практик и они должны быть вынесены на всеобщее обозрение. Важно отметить, что применение социологических методов, позволяющих синтезировать опыт получателей и работников, дало возможность собрать уникальные данные о фактических практиках реализации адресных социальных программ, проанализировать действующую систему на примере нескольких муниципальных образований, сделать конкретные выводы и дать рекомендации для практиков, работающих в данной сфере.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Прокофьева Т.В. Роль адресной социальной помощи в России: научное пособие. М.: ВЛАДОС. – 2009.
2. Либоракина М.И. Социальная помощь: на пути к адресности // Юрист. – 2010. – №5.
3. Меркурьев А.П. Стратегия реформирования системы социальной защиты населения в Российской Федерации // ЭЖ-Юрист. – 2011. – №13.
4. Куликов Е. С. Опыт реализации адресной социальной помощи в сельской местности // Ж. Социологические исследования. – 2006. – №10.
5. Гонтмахер Е.Ш. Социальные реформы. Что завтра?: практическое пособие. М.: Гелиос АРВ. – 2009.
6. Колодезникова А.М. Использование косвенных методов определения доходов при реализации программ социальной защиты в России: возможности и проблемы: научно-практическое пособие. М.: Фонд «Институт экономики города», 2006.
7. Галаганов В.П. Организация работы органов социального обеспечения: Учебное пособие для студентов средних профессиональных учебных заведений. – М.: «Академия», 2013.
8. Мачульская, Е. Е. Право социального обеспечения: учебник для СПО / Е. Е. Мачульская. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2016.
9. Федеральный закон «О прожиточном минимуме в Российской Федерации (с изменениями на 1 апреля 2019 года)» от 1 апреля 2019 года № 49-ФЗ (Официальный интернет-портал правовой информации URL: www.pravo.gov.ru
10. Постановление Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 28 ноября 2014 г. № 364 «Об оказании государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам на основе социального контракта в Карачаево-Черкесской Республике» URL: http://www.garant.ru/hotlaw/karachaevo/591843/#ixzz5oO56joy0

УДК 338.2:004.9

Гукасова Н.Р.[1]
Лесков С.Ю.[2]

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В РОССИИ

Аннотация. В статье рассматривается система общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ).

Главной задачей общественного контроля в ЖКХ авторы выделяют оказание конкретной помощи людям в решении проблем, связанных с некачественными жилищно-коммунальными услугами и недобросовестной работой управляющих компаний.

Авторами статьи сделан акцент на активной работе Минстроя РФ, выступающего с различными модернизационными инициативами по привлечению сообщества к решению текущих проблем ЖКХ, а также выстраиванию эффективной схемы взаимодействия для полноценного развития хозяйства на местах.

Ключевые слова: жилищно-коммунальное хозяйство, общественный контроль, национальный центр, потребители услуг, региональный центр.

Gukasova N.
Leskov S.

DEVELOPMENT OF A PUBLIC CONTROL SYSTEM IN THE FIELD OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES IN RUSSIA

Abstract. The article considers the system of public control in the field of housing and communal services (hereinafter – housing and communal services). The author emphasizes the main task of public control in the housing and public utilities sector as providing concrete assistance to people in solving problems associated with poor-quality housing and communal services and unscrupulous work of management companies.

The authors of the article emphasized the active work of the Ministry of Construction of the Russian Federation, speaking with various modernization initiatives to attract the community to solve current problems of housing and communal services, as well as to build an effective interaction scheme for the full development of the economy on the ground.

Keywords: housing and communal services, public control, national center, consumers of services, regional center.

С 2015 года Минстрой России поддерживает работу и развитие сети общественного контроля в сфере ЖКХ, созданной на основании п.2, пп.6 Указа Президента РФ «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и по-

[1] Гукасова Нина Рафаэловна, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры экономики и финансового права, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: gukasovan@mail.ru , т. +7(8793)33-26-29

Nina Gukasova, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Associate Professor of the Department of Economics and Financial Law, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: gukasovan@mail.ru, tel.+7(8793)33-26-29

[2] *Лесков Сергей Юрьевич,* военнослужащий, военная часть 2454, e-mail: natali_kul@mail.ru, т. +7(928)507-31-41

Sergey Leskov, military serviceman, military unit 2454, e-mail: natali_kul@mail.ru, tel. +7(928)507-31-41

вышению качества жилищно-коммунальных услуг».

Сегодня во всех субъектах РФ, за исключением города Севастополя, созданы региональные центры общественного контроля в сфере ЖКХ, объединяющие в своем составе некоммерческие и профессиональные организации, осуществляющие защиту прав потребителей жилищно-коммунальных услуг, осуществляющие работу по жилищному просвещению [1].

Проблемы предоставления качественных жилищно-коммунальных услуг вызывают серьезное беспокойство граждан, а ситуация в сфере ЖКХ является постоянным источником социального напряжения.

Центры на постоянной основе осуществляют мониторинг региональных программ переселения из аварийного жилья, региональных программ капитального ремонта, динамики повышения коммунальных платежей граждан после очередного повышения коммунальных тарифов, подготовки и прохождения осенне-зимнего отопительного периода. Кроме того, силами региональных центров проводятся мероприятия по обсуждению проектов федеральных и региональных нормативных правовых актов в сфере ЖКХ, обучающие мероприятия для потребителей жилищно-коммунальных услуг [2].

Региональные центры общественного контроля расширяют сеть, формируя команду муниципальных представителей.

В 2017 году создан информационно-аналитический портал «ЖКХ Контроль» – отраслевое медиа нового типа и фактически единственный в российском сегменте Интернета ресурс, обозревающий проблемы ЖКХ глазами всех участников рынка.

Ядром портала «ЖКХ Контроль» является экспертная площадка, которая позволяет аккумулировать мнения представителей власти, руководителей жилищных, коммунальных и энергетических предприятий, а также общественных деятелей по самым актуальным вопросам.

Консолидация лояльного экспертного сообщества вокруг проектов портала «ЖКХ Контроль» и совместный поиск наиболее эффективных путей реформирования отрасли – ключевые задачи, которые ставит перед собой команда проекта.

В 2020 году Минстрой России планирует активное использование сети общественного контроля в сфере ЖКХ для достижения более высоких показателей открытости Министерства через осуществление следующих мероприятий:

1. Постоянная рассылка участникам сети информации о деятельности Минстроя России;

2. Постоянная рассылка участникам сети разъяснений, касающихся путей решения наиболее массовых, системных или сложных проблем, выявленных на основании анализа обращений, поступающих в Минстрой России.

3. Вовлечение жилищных активистов-участников сети в обсуждение планов и итогов деятельности Министерства, проектов нормативных правовых актов;

4. Проведение совместно с региональными центрами общественного контроля в субъектах РФ обучающих мероприятий, семинаров и круглых столов для разъяснения планов, решений, государственных программам, политики и нормативных правовых актов, разрабатываемых (реализуемых) Минстроем России.

5. Проведение совместно с региональными центрами общественного контроля информационной кампании в региональных СМИ, направленной на разъяснения планов, решений, государственных программам, политики и нормативных правовых актов, разрабатываемых (реализуемых) Минстроем России, поиск путей решения типичных проблем, выявляемых на основе анализа обращений граждан.

На заседаниях в первую очередь необходимо обсуждать и разрешать проблемы взаимоотношений между собственниками помещений, управляющими и ресурсоснабжающими организациями, вопросы капитального ремонта лифтового хозяйства, проблемы обеспечения безопасных условий проживания граждан, проблемы электроснабжения, водоснабжения и водоотведения в МО регионов.

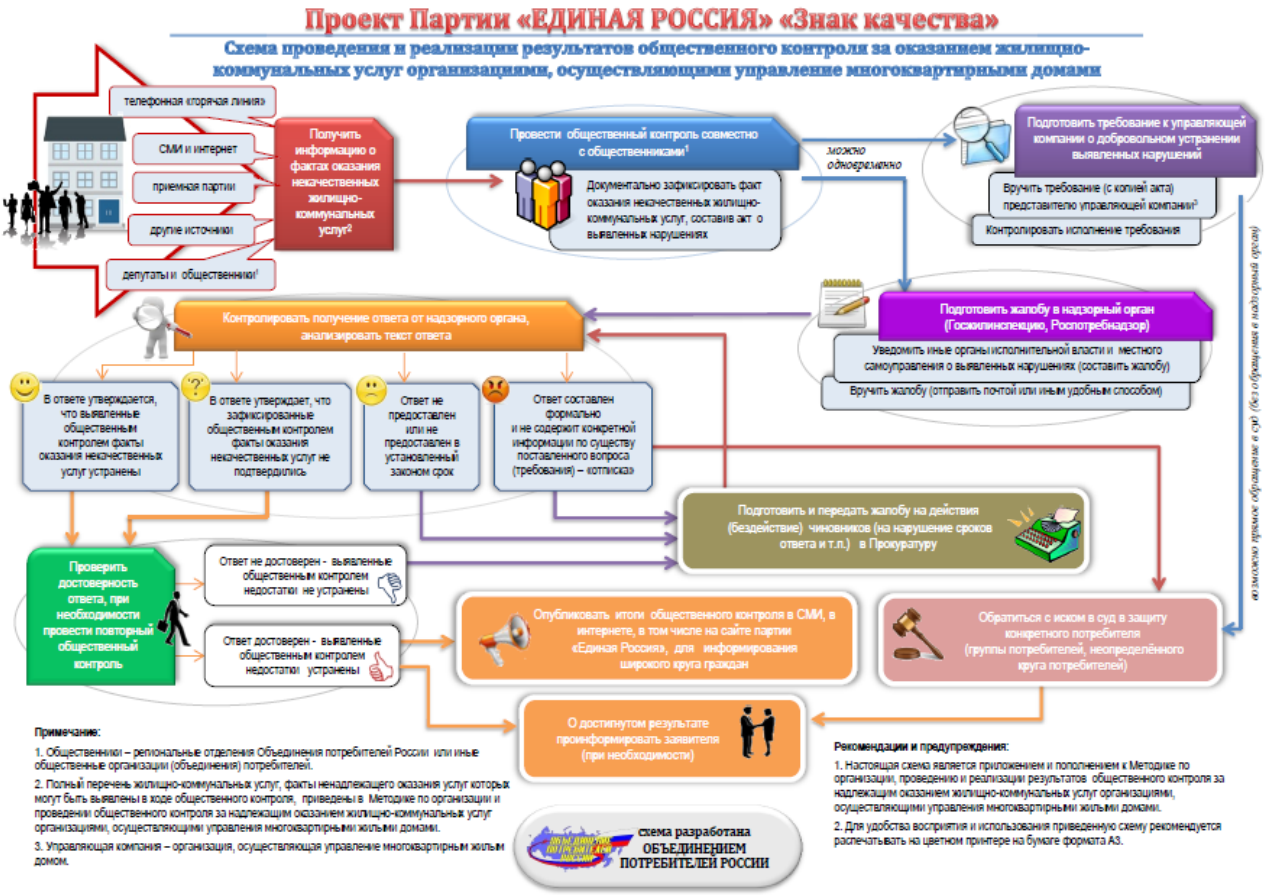

Рисунок 1 – Схема проведения и реализации результатов общественного контроля за оказанием жилищно-коммунальных услуг организациями, осуществляющими управление многоквартирными домами

Примечание. Составлена объединением потребителей России. Официальный сайт: http://www.potrebitel-russia.ru/

Целью развития системы общественного контроля в сфере ЖКХ является формирование благоприятной, неконфликтной среды для коммуникации всех участников рынка ЖКХ и выработка взаимоприемлемых решений имеющихся проблем.

В соответствии с Указом Президента РФ от 7 мая 2012 года № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» создание и развитие сети общественного контроля в сфере ЖКХ осуществляется при поддержке Правительства РФ, органов власти субъектов РФ.

Направления деятельности РЦОК в сфере ЖКХ:

1. Организация мониторинга качества предоставляемых потребителям жилищно-коммунальных услуг и соблюдение требований законодательства в жилищно-коммунальной сфере. Организация фотомониторинга объектов строительства домов с целью размещения их на сайте Фонда содействия реформированию ЖКХ www.fondgkh.ru в новом интерактивном разделе «Прожектор общественности», в котором размещается информация о ходе реализации региональных адресных программ переселения граждан из аварийного жилья. Организация проведения Потребительского рейтинга управляющих организаций по методике, разработанной Фондом «Институт экономики города». Методическая и организационная помощи активистам в проведении мониторинга качества жилищно-коммунальных услуг.

2. Участие в разработке и содействие в реализации программ по жилищному просвещению в регионе. Оказание поддержки деятельности образовательных центров по обучению граждан в области ЖКХ. Поддержка образовательных и просветительских проектов общественных организаций. Участие в организации конкурсов проектов по жилищному просвещению в сфере ЖКХ.

3. Организация работы Общественного совета НКО (некоммерческих организаций) в сфере ЖКХ, а также участие в работе, сотрудничество и взаимодействие с общественными советами при профильных департаментах региона, областной думы и органов местного самоуправления территории.

4. Создание сети муниципальных центров общественного контроля в сфере ЖКХ на территории региона.

5. Консультирование потребителей услуг ЖКХ и предоставление адресной правовой поддержки. Правовое консультирование граждан осуществляется через приемную Центра общественного контроля. Консультирование осуществляется на основании личных или письменных обращений граждан в Общественную приемную, на основании телефонных звонков, а также через обращения на сайте НП «ЖКХ Контроль» http://gkhkontrol.ru/contacts.

6. Содействие привлечению внимания молодежи к отрасли ЖКХ как перспективной сфере приложения своих навыков и способностей.

7. Содействие в развитии сети территориального общественного самоуправления, создание территориальных площадок для советов домов, ТСЖ и ЖСК, иных форм объединения жителей.

8. Взаимодействие с Общественной палатой Российской Федерации и с Общественной палатой региона и Общественными палатами муниципальных образований по вопросам ЖКХ.

Реализация инициативы позволит расширить перечень и состав референтных групп за счет вовлечения в постоянное взаимодействие с Минстроем России жилищных активистов (советы многоквартирных домов, члены ТСЖ) и некоммерческих организаций, работающих в регионах.

Инициатива позволит организовать новые каналы донесения информации до основных аудиторий Министерства (потребители жилищно-коммунальных услуг, представители бизнеса, работающего в сфере ЖКХ).

Инициатива даст возможность повысить качество работы Минстроя России, в том числе – повысить открытость Министерства за счет получения «обратной связи» – независимых докладов, подготовленных на основании мониторинга правоприменительной практики.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Приказ Минстроя России от 10 февраля 2017 г. № 85/пр «Об утверждении Плана Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // [Электронный ресурс]. URL: https://www.minstroyrf.ru/opendata/plans-and-reports/
2. Приказ Минстроя России от 19 июня 2018 г. № 357/пр «Об утверждении Плана Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации по реализации Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти на 2018 год» // [Электронный ресурс]. URL: https://www.minstroyrf.ru/opendata/plans-and-reports/

УДК 336.132.11

Пехова Л.С.[1]
Гафарова Д.А.[2]

К ВОПРОСУ О ПРЕДПОСЫЛКАХ И ПЕРСПЕКТИВАХ ВНЕДРЕНИЯ ИНИЦИАТИВНОГО БЮДЖЕТА В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Аннотация. В статье рассматриваются основные тенденции внедрения практик инициативного (партисипаторного) бюджетирования в регионах РФ и подчеркивается роль Министерства финансов РФ в координировании их внедрения. Делаются выводы, что в условиях развития информационного общества базовые модели инициативного бюджетирования дополняются технологиями электронного партисипаторного бюджетирования, а системная работа с общественным мнением становится базисом и необходимым инструментом любой практики инициативного бюджетирования. Подчеркивается, что несмотря на то, что в Калининградской области успешно реализуются практики, смежные инициативному бюджетированию, в регионе не разработана нормативная правовая база, а также отсутствует институциональная инфраструктура поддержки инициативного бюджетирования. Описана деятельность Регионального центра «Высшая школа государственного управления» Западного филиала РАНХиГС, осуществляемая для запуска инициативного бюджетирования в Калининградской области.

Ключевые слова: инициативный бюджет, партисипаторное бюджетирование.

Pehova L.
Gafarova D.

TO THE QUESTION OF BACKGROUND AND PROSPECTS FOR THE IMPLEMENTATION OF THE INITIATIVE BUDGET IN THE KALININGRAD REGION

Abstract. The main trends in introducing initiative (participatory) budgeting practices in regions of the Russian Federation are discussed in the article. The role of the Ministry of Finance of the Russian Federation in coordinating the implementation of proactive budgeting practices is emphasized. The fact that in the conditions of the development of the information society the basic models of initiative budgeting are complemented by e-participatory budgeting technologies is concluded. Systematic work with public opinion becomes the basis and a necessary tool for any initiative budgeting practice. Although in Kaliningrad region there are successfully implemented practices related to initiative budgeting, the region has not developed a regulatory framework and there is also no institutional infrastructure to support initiative budgeting. The activities of the Regional Center «Higher School of Public Administration» of the Western branch of the RANEPA carried out to launch initiative budgeting in the Kaliningrad region are described.

Keywords: initiative budget, participatory budgeting.

[1] *Пехова Людмила Степановна,* кандидат педагогических наук, директор Регионального центра «Высшая школа государственного управления», Западный филиал РАНХиГС, г. Калининград, e-mail: l.pexova@mail.ru, т. +7(4012)97-23-51

Ludmila Pehova, Ph.D. in Pedagogy, director of the Regional center «The Higher School of Public Administration», Western Branch of RANEPA, Kaliningrad, e-mail: l.pexova@mail.ru, tel. +7(4012)97-23-51

[2] *Гафарова Диана Алексеевна,* начальник отдела федеральных и региональных программ и проектов «Проектный офис» Регионального центра «Высшая школа государственного управления», Западный филиал РАНХиГС, г. Калининград, e-mail: dianagafarova@gmail.com, т. +7(4012)97-23-79

Diana Gafarova, Head of the Department of Federal and Regional Programs and Projects of the Regional center «The Higher School of Public Administration», Western Branch of RANEPA, Kaliningrad, e-mail: dianagafarova@gmail.com, tel. +7(4012)97-23-79

Инициативное (партисипаторное) бюджетирование из социальной инновации, внедренной в первые в Ставропольском крае в 2007 году при содействии Всемирного банка в рамках осуществляемой стратегии «Развитие силами местных сообществ», в настоящее время становится одной из общераспространенных в российских регионах практик управления муниципальными финансами, активно поддерживаемой Министерством финансов РФ.

В российской действительности к понятию инициативное или партисипаторное бюджетирование во всех официальных публикациях и методических материалах относят совокупность практик вовлечения граждан в бюджетный процесс, объединенных общей идеологией гражданского участия. Опыт 49 регионов РФ, внедривших к началу 2018 года инициативное (партисипаторное) бюджетирование в муниципальных образованиях, доказал, что что для наиболее эффективного внедрения данной практики необходимы готовность органов местного самоуправления к использованию возможностей инициативного бюджета, доступность и полнота информации о порядке участия граждан в планировании местных бюджетов, вовлеченность граждан в социальные инициативы, финансовая и правовая грамотность населения, наличие институциональной инфраструктуры поддержки инициативного бюджетирования (прежде всего, региональных проектных центров).

Инициативное бюджетирование как механизм участия граждан в решении социальных проблем территорий проживания путем вовлечения их в процесс выбора и последующий контроль реализации отобранных проектов, финансируемых за счет бюджета, является одной из форм демократизации бюджетной политики. Распространение инициативного бюджетирования в РФ совпало с началом реализацией концепции «открытый бюджет» [1], которая представляет собой направление государственной политики, ориентированной на формирование доступной для понимания гражданами информации о бюджетах разного уровня. Можно аргументированно утверждать, что инициативное бюджетирование дает как экономический, так и социальный эффект. Экономический эффект связан с более эффективным расходованием бюджетных средств, социальный – с повышением качества жизни местных сообществ за счет выявления и решения наиболее острых социальных проблем, а также минимизация иждивенческих настроений населения [1]. Также выделяют институциональный и управленческий эффекты инициативного бюджетирования [2].

Проведенный анализ литературных источников показал, что имеющиеся публикации с ключевыми терминами «инициативный бюджет» и «партисипаторное бюджетирование» связаны, прежде всего, с популяризацией идей инициативного бюджетирования, информированием субъектов инициативного бюджетирования (в числе которых региональные органы исполнительной власти, органы местного самоуправления, социально-ориентированные НКО, общественные объединения и проектные группы социально-активных граждан, гражданские активисты, представители предпринимательского сообщества) и направлены на тиражирование передового опыта российских регионов по внедрению практики инициативного бюджетирования.

Исследовательское сопровождение инициативного бюджетирования в Российской Федерации осуществляет созданный в 2016 г. на базе Научно-исследовательского финансового института Минфина России Центр инициативного бюджетирования. Центр также осуществляет регулярные образовательные мероприятия, связанные с раскрытием механизма инициативного бюджетирования и тиражированием лучших практик субъектов Российской Федерации и отдельных муниципальных образований. Активную информационную поддержку проектам инициативного бюджетирования оказывает Комитет гражданских инициатив, который, в частности, обеспечивает работу портала «Инициативное бюджетирование» (budget4me.ru).

В научных источниках публикации по проблеме инициативного бюджетирования при этом достаточно ограничены и сводятся пре-

имущественно к анализу российских практик инициативного бюджетирования сотрудниками Центра инициативного бюджетирования. В числе авторов, активно публикующих научные статьи по данной тематике можно отметить директора Центра Вагина В. В., канд. филос. наук, научных сотрудников Шаповалову Н. А., Гаврилову Н.В.

Успех практик партисипаторного бюджетирования за рубежом обуславливает интерес научного сообщества к его изучению. Так, в работе Бублика Н.Д., Лукиной И.И., Фазлутдинова Р.А., Чувилина Д.В. на основе анализа публикаций зарубежных авторов представлены результаты критического осмысления практик инициативного бюджетирования в Бразилии (город Порту Аллегри) и Польше [3]. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования описаны в работе Н. В. Гавриловой, мл. науч. сотрудника Центра инициативного бюджетирования [4]. В числе актуальных трендов в данной статье выделяются, в частности, использование многоканального электронного партисипаторного бюджетирования, вовлечение в партисипаторное бюджетирование различных социальных групп, мнение которых по тем или иным причинам недостаточно представлено в существующей системе принятия решений (мигранты, молодежь, женщины и др.), участие НКО в проектах партисипаторного бюджетирования, интеграция партисипаторного бюджетирования в политику бюджетной открытости.

В последние два года в научных изданиях также стали появляться публикации представителей региональных вузов, раскрывающие текущее состояние и проблемы внедрения практик инициативного бюджетирования на региональном уровне (на примере Пермского края, Республики Башкортостан, Тульской области и др.) [5-7]. В целом опыт регионов в области партисипаторного бюджетирования нашел отражение в докладе Министерства финансов «О лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях» [8].

По итогам 2017 года 72,5% всех проектов инициативного бюджетирования в субъектах РФ относились к пяти типам: места массового отдыха населения и объекты организации благоустройства; автомобильные дороги и сооружения на них; образовательные и культурные учреждения + учреждения библиотечного обслуживания населения; объекты водоснабжения, водоотведения; обустройство игровых площадок. Структура реализованных проектов инициативного бюджетирования в 2016 и 2017 гг. приведена на рисунке 1.

Необходимо отметить, что активное внедрение практик инициативного бюджетирования в России началось в 2013 году с началом реализации «Программы повышения эффективности управления общественными (государственными и муниципальными) финансами на период до 2018 года», утвержденной Распоряжением правительства РФ от 30 декабря 2013 года № 2593-р. Действующая в настоящее время государственная программа Российской Федерации «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков», утвержденная постановлением Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 320, предусматривает содействие созданию условий для реализации практик инициативного бюджетирования на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Дорожной картой по развитию инициативного бюджетирования в Российской Федерации на период с 2018 г. по 2022 г. «Программы развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации» предусмотрена реализация восьми ключевых направлений развития инициативного бюджетирования в числе которых сопровождение и координация на федеральном уровне процесса развития инициативного бюджетирования; создание институциональной инфраструктуры на региональном и муниципальном уровнях; содействие повышению уровня знаний об инициативном бюджетировании и навыков реализации проектов инициативного бюджетирования; обеспечение информационной поддержки; мониторинг и оценка развития программ и практик инициативного бюджетирования; создание правовых основ и методологии для развития инициативного бюджетирования; развитие международного взаимодействия и др.

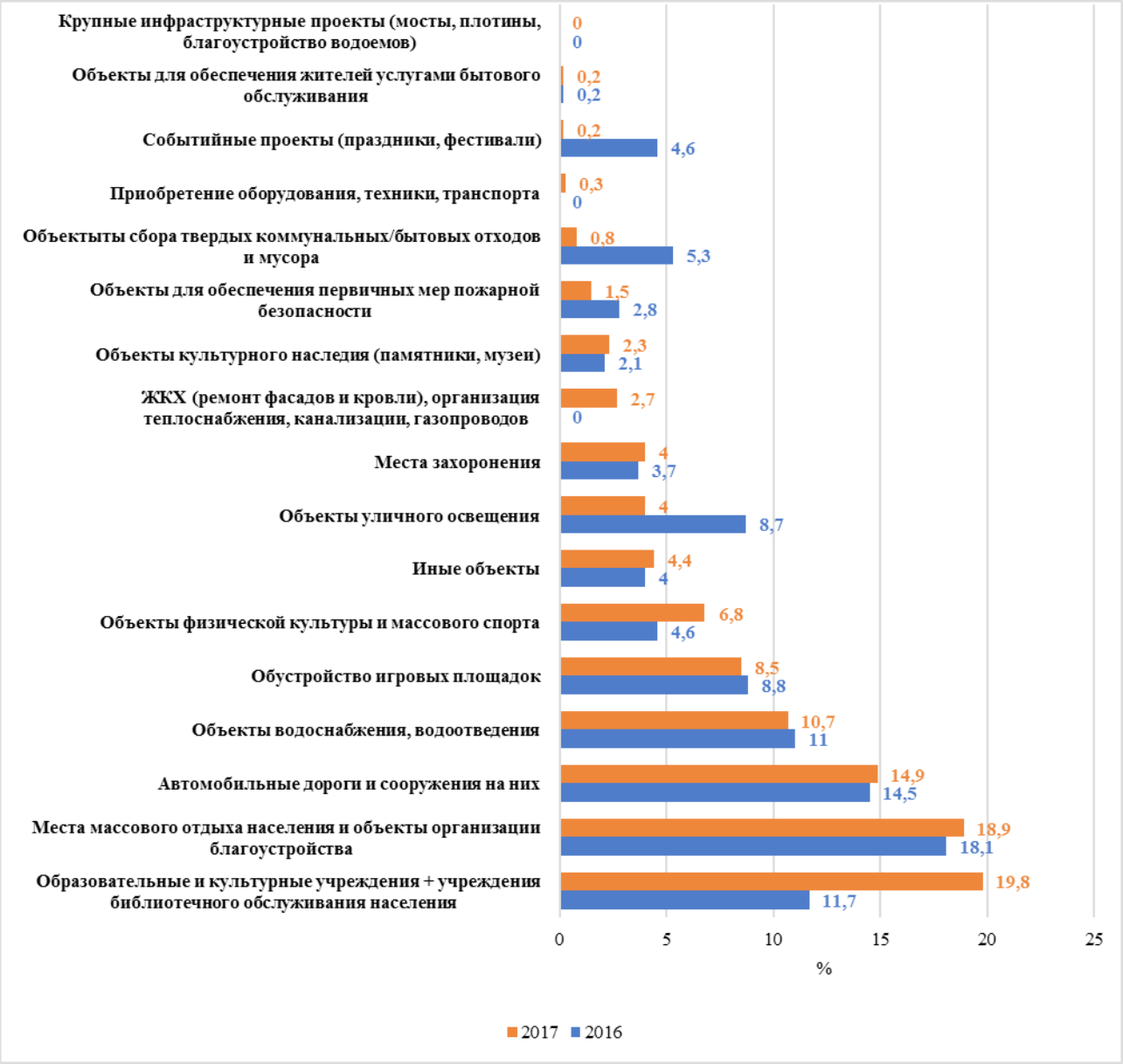

Рисунок 1 – Структура реализованных проектов инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации в 2016–2017 годах,% [8].

Таким образом, требования соответствующих государственных программ являются движущим фактором развития инициативного бюджетирования во всех регионах Российской Федерации, в том числе в Калининградской области, и формируют ответственность региональных органов исполнительной власти перед гражданским сообществом за внедрение эффективных способов решения социальных проблем территорий и формирование открытости бюджетной системы.

Координирование внедрения практик инициативного бюджетирования в Российской Федерации осуществляется Министерством финансов РФ в сотрудничестве с Международным банком реконструкции и развития. К началу 2018 года 49 регионов РФ реализовывали практики инициативного бюджетирования, 10 регионов реализовывали смежные практики, число неопределившихся регионов составило 26.

Практики, смежные инициативному бюджетированию, предусматривают вовлечение граждан в рассмотрение и решение бюджетных вопросов в Российской Федерации и являются формами реализации прав граждан на участие в местном самоуправлении, закрепленными Федеральным законом от 06.10.2003

г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Чаще всего это происходит в форме публичных слушаний, территориального-общественного самоуправления (ТОС), института сельских старост и самообложения граждан.

Калининградская область при этом отнесена по итогам 2017 года Минфином к числу регионов, реализующих смежные практики. В число этих практик несомненно относится реализуемая с 2011 года «Программа конкретных дел». Ежегодно правительством Калининградской области выделяются средства на поддержку муниципальных программ благоустройства (программ «конкретных дел»). Основными принципами финансирования муниципальных программ благоустройства являются: предоставление субсидий областного бюджета муниципальным образованиям Калининградской области с численностью населения менее 80 тысяч человек; распределение субсидий пропорционально численности населения муниципальных образований; выбор приоритетных направлений выделения средств (из 190 млн. руб., запланированных в региональном бюджете на 2018 г., 50% средств направлялись на улучшение в населённых пунктах водоснабжения); формирование перечня реализуемых в муниципальных образованиях мероприятий с учетом результатов обсуждения с жителями населенных пунктов и голосования на интернет-портале; стимулирование освоения средств областного бюджета в весенне-летний период.

В 2017 году муниципальные программы конкретных дел реализовывались во всех 22-х муниципальных образованиях Калининградской области, где за период 2011-2017 гг. было обустроено 833 контейнера для ТБО, 305 контейнерных площадок, 51 остановка, 290 спортивных и детских площадок, установлено 196 малых архитектурных форм (скульптуры, скамейки), 589 опор для уличного освещения и 1556 светильников, проведено 319 мероприятий по улучшению качества воды.

По мнению экспертов Научно-исследовательского финансового института Минфина России «многолетняя «Программа конкретных дел» Калининградской области при незначительном редизайне, предусматривающем внедрение процедур инициативного бюджетирования, способна существенно повысить свой потенциал» [9]. Межбюджетные субсидии, выделяемые из регионального бюджета Калининградской области на первом этапе в рамках инициативного бюджетирования, также могут быть направлены на реализацию программ благоустройства территорий, а затем перечень межбюджетных трансфертов может быть расширен. Проекты, реализуемые в рамках инициативного бюджетирования, в целом могут быть направлены на благоустройство, развитие инфраструктуры, сельского хозяйства, предпринимательства и улучшение качества жизни в муниципальных образованиях Калининградской области.

Анализ существующих практик инициативного бюджетирования позволил выделить две параллельно развивающиеся модели инициативного (партисипаторного) бюджетирования и современную тенденцию встраивания в них модели электронного партисипаторного бюджетирования. В российских муниципальных образованиях наибольшее распространение получила одна из моделей инициативного бюджетирования, которая получила название программа поддержки местных инициатив (ППМИ). В общем виде модель предусматривает выдвижение приоритетных проектов гражданами на собраниях жителей, выбор проектов для реализации в рамках конкурсного отбора на основании формализованных критериев, включающих в том числе размер софинансирования, оценку степени поддержки проектов местными сообществами. Такие проекты осуществляются на средства бюджетов субъектов Российской Федерации при обязательном софинансировании муниципалитетов, населения и местного бизнеса, что обуславливает интерес муниципалитетов к реализации таких проектов, позволяющих обеспечить решение актуальных проблем территории меньшими бюджетными средствами.

Модель, собственно, партисипаторного бюджетирования делает акцент на погружение жителей (прежде всего крупных муниципальных образований) в бюджетные проце-

дуры и непосредственное обучение основам муниципального управления. Модель является менее распространённой и предполагает распределение выделенной части городского бюджета (без софинасирования из регионального бюджета и со стороны резидентов территории) на основании решений бюджетной комиссии, состоящей из граждан, отобранных с помощью жеребьевки, и представителей муниципалитета. Модель эффективна для реализации комплексных городских проектов (рекреационные зоны, дорожная инфраструктура и др.) и может быть использована совместно с ППМИ для получения синергетического эффекта, связанного, прежде всего, с созданием на первоначальном этапе портфеля проектов, которые могут быть реализованы с привлечением средств резидентов территории в рамках программ поддержки местных инициатив.

В условиях развития информационного общества обе модели активно дополняются технологиями электронного партисипаторного бюджетирования. Зарубежный опыт использования данных технологий показывает, что интернет и мобильные технологии используются практически повсеместно в сфере вовлечения граждан в демократические процессы, как минимум – для информирования о проходящих офлайн-мероприятиях через сайты и социальные сети, как максимум – для организации делиберативных процедур обсуждения и голосования за проекты [4].

В российской практике наиболее распространён опыт онлайн голосования за проекты. Некоторые регионы также создают краудфандинговые платформы, позволяющие аккумулировать средства, получаемые на софинансирование реализуемых проектов от отдельных граждан.

В Калининградской области с начала 2018 года реализуется практика вовлечения граждан в процессы принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления по широкому кругу общегородских и поселковых вопросов в виде голосования, опросов, реализации общественного контроля на портале «Активный гражданин/Калининградская область». На портале, в частности, проводится голосование за проекты, связанные с улучшением условий жизнедеятельности муниципальных образований, в том числе планирования, обустройства и развития городской среды. Именно эта интернет-площадка может стать фундаментом для развития практик онлайн модели инициативного бюджетирования в Калининградской области.

Большинство реализуемых в России программ инициативного бюджетирования инициируются на уровне региональных органов исполнительной власти (например, Министерства социального развития, органов власти, отвечающих за внутреннюю политику, территориальное развитие и местное самоуправление и др.). В тех регионах, где в реализацию инициативного бюджета вовлечено министерство финансов, программы приобретают большую устойчивость и быстрее масштабируются. При разработке нормативных правовых актов и внедрении практик инициативного бюджетирования в Калининградской области определение ответственного ведомства является одной из первоочередных задач, что особенно актуально в условиях реорганизации Министерства по муниципальному развитию и внутренней политике Калининградской области, ранее инициировавшего внедрение инициативного бюджета в Калининградской области. Импульсом для развития региональной практики инициативного бюджетирования может стать вовлечение в проект главы региона и разработка нормативных правовых актов в рамках «губернаторского» или «регионального приоритетного» проекта по аналогии с Пермским и Ставропольским краями, Ярославской и Ульяновской областями и рядом других регионов.

Внедрение практик инициативного бюджетирования занимает от года до полутора лет с момента запуска до получения конкретного результата от реализованных проектов. При этом большое внимание уделяется не только нормативной и методической документации, но и материалам, позволяющим донести идеи инициативного бюджетирования до рядового гражданина, использованию многоканальных форматов информирования. Значительный интерес представляет опыт регионов в области информационно-коммуникационного обес-

печения инициативного бюджетирования, который обобщен в виде методических материалов по итогам всероссийского семинара-совещания «Информационное сопровождение в проектах инициативного (партисипаторного) бюджетирования», проходившего в 2018 г. в Ставропольском крае. Как отмечают эксперты, системная работа с общественным мнением является базисом и необходимым инструментом любой программы инициативного бюджетирования [10]. При этом речь может идти как об отдельных информационных кампаниях, так и о комплексном брендировании региональных (муниципальных) практик инициативного бюджетирования. С точки зрения брендинга речь может идти о создании на федеральном уровне зонтичного бренда инициативного бюджетирования для всей совокупности практик и программ [10]. Однако пока как на федеральном, так и региональном уровнях отсутствуют четкие медиастратегии продвижения и информационного сопровождения инициативного бюджетирования.

При внедрении инициативного бюджета в Калининградской области большое внимание целесообразно уделять визуализации информационного контента, выбору релевантных адресатам медиаканалов, использованию сочетания онлайн и офлайн средств коммуникации. В качестве информационных носителей наряду с использованием официальных электронных и печатных средств информации органов власти, необходимо активно задействовать ресурс социальных сетей.

Региональным центром «Высшая школа государственного управления» (РЦ ВШГУ) Западного филиала РАНХиГС в рамках подготовки к внедрению инициативного бюджета в Калининградской области на основе проведенного ситуационного анализа сделаны выводы, что внедрение инициативного бюджета в Калининградской области является актуальной необходимостью, которая сформирована под воздействием как внутренних, так и внешних факторов. Внешние факторы связаны с деятельностью Министерства финансов РФ, которое не только включило инициативное бюджетирование в число лучших региональных практик «Бюджета для граждан», но и выступило заказчиком концепции и программы развития и регулирования инициативного бюджетирования в субъектах РФ [11]. Минфин осуществляет ежегодный регулярный мониторинг практической реализации инициативного бюджетирования на основании ряда параметров, в число которых входят наличие нормативно-правового регулирования практик инициативного бюджетирования, действующая методика отбора проектов, количество поданных в течение года заявок на реализацию проектов инициативного бюджетирования, типология проектов, общая стоимость реализованных проектов, включая объем расходов из федерального, регионального бюджетов, бюджета муниципальных образований, объем средств софинансирования со стороны населения и со стороны юридических лиц, охват муниципальных образований практиками инициативного бюджетирования.

К числу внутренних факторов можно отнести, несомненно, высокий уровень развития гражданского общества в муниципальных образованиях Калининградской области, т.е. наличие и высокий уровень социальной активности как отдельных граждан, так и общественных объединений, представителям которых небезразлично будущее региона. Жители Калининградской области формируют общественные советы, принимают участие в волонтерских мероприятиях, различных общественных инициативах. О высоком уровне развития гражданского общества в регионе также свидетельствуют данные о числе НКО, зарегистрированных в регионе (2313 НКО на начало 2017 г.), в том числе социально-ориентированных; числе подготовленных проектных заявок от социально-ориентированных НКО для участия в конкурсе Фонда президентских грантов и числе выигранных грантов.

Сотрудниками РЦ ВШГУ с учетом проведенного анализа передового опыта инициативного бюджетирования в российских регионах выполнена разработка проектов нормативных и методических материалов, необходимых для запуска инициативного бюджетирования в Калининградской области. В число разработанных материалов входят Положение об

инициативном бюджетировании в Калининградской области; порядок осуществления инициативного бюджетирования с помощью интернет-решений, правила осуществления отбора и реализации проектов, типовой регламент работы муниципальной комиссии по реализации мероприятий инициативного бюджетирования, форма акта приемки проекта инициативного бюджетирования, пошаговое руководство для глав муниципальных образований Калининградской области, шаблон проекта инициативного бюджетирования для участия в конкурсном отборе проектов инициативного бюджетирования, форма протокола собрания жителей (инициативной группы), форма паспорта проекта инициативного бюджетирования, форма отчета о реализации проекта инициативного бюджетирования.

В рамках образовательных программ и конференций РЦ ВШГУ также ведется активное информирование представителей региональных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, предпринимательского сообщества и общественных организаций о предпосылках, порядке действий при осуществлении и эффектах внедрения практик инициативного бюджетирования в муниципальных образованиях Калининградской области.

При запуске программы инициативного бюджетирования в Калининградской области минимальный размер субсидий из регионального бюджета должен быть выше 20-30 млн. руб. В случае выделения меньших сумм сложно выделять и оценивать эффекты инициативного бюджетирования, вследствие высоких затрат на сопровождение проектов консультантами, низкой мотивации участников в силу высокой вероятности проигрыша в конкурсе проектов. Для наиболее эффективного внедрения практик инициативного бюджетирования в Калининградской области также необходимо наличие институциональной инфраструктуры поддержки инициативного бюджетирования. В роли Регионального проектного центра инициативного бюджетирования может также выступить РЦ ВШГУ, имеющий в своей структуре отдел федеральных и региональных программ и проектов «Проектный офис». При этом РЦ ВШГУ не будет участвовать в распределении денежных средств, направляемых муниципальным образованиям на реализацию проектов в виде субсидий из регионального бюджета, а выступит в качестве независимого субъекта инициативного бюджетирования, созданного в целях оказания помощи органам местного самоуправления, общественным организациям, инициативным группам граждан в вопросах подготовки проектов инициативного бюджетирования, консультационной и методической помощи участникам проектов на всех этапах их реализации, консультирования региональных органов власти и местного самоуправления по вопросам конкурсного отбора проектов.

Таким образом, сложившиеся в Калининградской области условия подталкивают региональные органы власти к широкому внедрению официально регламентированных на законодательном уровне практик инициативного бюджетирования. При этом акцент выбранной к реализации модели должен быть сделан на социальные инициативы и софинансирование местных бюджетов. Доступность и полнота информации о порядке участия граждан в планировании местных бюджетов и их вовлеченность в социальные инициативы будут являться обязательным фактором успешности инициативных бюджетов, также как наличие институциональной инфраструктуры поддержки инициативного бюджетирования (регионального проектного центра).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гаврилова Н. В. Концепция обучения государственных служащих различного уровня власти инструментам вовлечения граждан в бюджетные инициативы // Профессиональное образование в России и за рубежом. 2016. №1. – (21). – С. 33–40.
2. Шульга И. Е. и др. Инициативное бюджетирование. Российский опыт в области участия граждан в решении вопросов местного значения. М.: «Алекс», 2017. – 124 с.
3. Бублик Н. Д., Лукина И. И., Фазлутдинов Р. А., Чувилин Д. В. Процедуры партисипаторного

бюджетирования как основополагающего элемента концепции сбалансированных инициатив местных сообществ [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». Том 8. №4 (2016). URL: http://naukovedenie.ru/PDF/62EVN416.pdf

4. Гаврилова Н. В. Зарубежные тренды в сфере партисипаторного бюджетирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2016. – № 2. – С. 118–125.
5. Бублик Н. Д., Лукина И. И., Фазлутдинов Р. А., Чувилин Д. В. Методические положения по совершенствованию финансирования проектов партисипаторного бюджетирования на основе моделирования их социально-экономического потенциала [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». Том 9. №2 (2017). URL: http://naukovedenie.ru/PDF/30EVN217.pdf
6. Кутергина Г.В., Паздникова Н.П. О развитии форм организационной поддержки инициативного бюджетирования в регионе // Вестник ПНИПУ. Социально-экономические науки. 2018. – №1. – С. 171–185.
7. Сивинцева О.В., Будник К.В. Партисипаторные инструменты в субъектах РФ: самообложение граждан и инициативное бюджетирование // Ars Administrandi (Искусство управления). 2018. Том 10. – № 1. – С. 96 –127.
8. Доклад о лучшей практике развития инициативного бюджетирования в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. М.: Минфин. 2018. 57 с.
9. Вагин В.В., Шаповалова Н.А., Гаврилова Н.В. Факторы, возможности и ограничения развития инициативного бюджетирования в Российской Федерации // Финансовый журнал. 2017. – №1. – С. 103-112.
10. Вагин В.В., Шаповалова НА. Информационное сопровождение инициативного бюджетирования: содержание и принципы успешной реализации // Власть. 2016. – № 12. – С. 63–69.
11. Вагин В.В. Теоретические аспекты развития инициативного бюджетирования в России // Финансовый журнал. 2016. – №3. – С. 105–114.

УДК 332.1

Сачук Т.В.[1]

К ВОПРОСУ О ПРОСТРАНСТВЕННОМ РАЗВИТИИ РЕСПУБЛИКИ КАРЕЛИЯ

Аннотация. В статье выдвигается тезис, что пространственное планирование позволяет выявить новые конкурентные преимущества муниципальных образований и населенных пунктов. Обосновано, что многие муниципальные районы и населенные пункты Республики Карелия могут более результативно и эффективно использовать особое местоположение и специфические характеристики социально-экономического развития в прошлом и в настоящем. Обосновано, что использование пространственного планирования позволяет развивать межмуниципальное сотрудничество и повышать привлекательность территории как места проживания, ведения деятельности и посещения, а также повышать качество жизни населения.

Ключевые слова: регион, пространственное планирование, социально-экономическое развитие, Республика Карелия

Sachuk T.

THE QUESTION OF SPATIAL DEVELOPMENT OF THE REPUBLIC OF KARELIA

Abstract. The article puts forward the thesis that spatial planning allows to identify new competitive advantages of municipalities and settlements. The author proves that many municipal regions and settlements of the Republic of Karelia can use the special location and specific characteristics of socio-economic development in the past and in the present more effectively and efficiently. It is substantiated that using of spatial planning allows to develop inter-municipal cooperation, increase the attractiveness of the territory as a place of residence and to run business and visiting, as well as improving the quality of life of the population.

Keywords: region, spatial planning, socio-economic development, Republic of Karelia

На протяжении многих лет в Республике Карелия преобладал отраслевой подход в планировании, при этом даже в условиях рыночной экономики и наличия разных форм и видов собственности основное внимание уделялось развитию отдельных отраслей и сфер деятельности. Безусловно, у отраслевого планирования есть свои достоинства, такие как: централизация управленческих решений, концентрация ресурсов, унификация методов и инструментов управления и другие. Но, с другой стороны, не учитываются специфика факторов и ограничений конкретного места нахождения предприятия или организации, возможности развития межтерриториальных связей и кооперации, не принимаются во внимание интересы территории и местного сообщества, а также условия деятельности и возможности развития конкретного предприятия. Недостаточное внимание к вопросам социально-экономического развития конкретных территорий, где проживают люди – населенных пунктов, к вопросам пространственного развития региона и его зон, привело, по мнению автора, к формированию ряда негативных тенденций и фактически предопределило проблемы социально-экономического развития региона на современном этапе.

[1] *Сачук Татьяна Викторовна*, доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой экономики и финансов, Карельский филиал РАНХиГС, г. Петрозаводск, e-mail: sachuk_ptz @mail.ru, т. +7 (8142) 72-20-32
Tatyina Sachuk, Doctor of Economics, Head of the Department of economy and finance, Karelia Branch of RANEPA, Petrozavodsk, e-mail: sachuk_ptz @mail.ru., tel. +7 (8142) 72-20-32

При разработке Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2030 года [1] были выявлены определенные тенденции, диспропорции и дисбалансы развития региона, такие как:

- сохранение высокой пространственной неоднородности хозяйственного комплекса Республики Карелия. В регионе сложилась и усугубляется высокая территориальная дифференциация промышленного производства между муниципальными образованиями и населенными пунктами;
- рост пространственной неоднородности в лесном комплексе региона, поскольку более высоким темпом осваивались лесные ресурсы южной и частично центральной частей Республики Карелия, а леса центральной и северной частей региона были мало задействованы, потому что инвестиционные затраты лесозаготовителей по созданию производственной инфраструктуры на этих территориях существенно выше;
- чрезвычайно высока доля моногородов в объеме промышленного производства и общей численности населения. На территории региона находится 11 моногородов (градообразующие предприятия в большинстве случаев относятся к лесопромышленному и горнопромышленному комплексам). В моногородах сосредоточено более 80% общего объема промышленного производства и почти 25% населения Карелия;
- высокая пространственная неоднородность предпринимательской активности: наибольшие значения характерны для городских округов и южной части региона. Существующие меры государственной региональной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства не являются адресными и территориально дифференцированными;
- сочетание относительно благоприятной экологической обстановки с наличием очаговых экологических проблем, проблем обеспеченности населения качественной питьевой водой, развития водоочистных сооружений и отсутствием эффективной системы управления отходами. В 6 городах – административных центрах муниципальных районов (г. Кемь, г. Беломорск, г. Медвежьегорск, г. Пудож, пгт. Лоухи, пгт. Калевала) отсутствуют канализационные очистные сооружения, сброс осуществляется в водные объекты, из которых также производится забор воды для населения;
- недостаточная плотность транспортных сетей ограничивает транзитные функции региона, несмотря на высокую межрегиональную и международную значимость региона. Высока доля автомобильных дорог регионального значения Республики Карелия, не отвечающих нормативным требованиям, – 71%. Все это значительно снижает качество жизни населения в центральной и северной частях региона, и сдерживает развитие межрегионального сотрудничества и использование потенциала приграничного положения региона.

Стратегической целью социально-экономического развития Республики Карелия является рост подлинного благополучия граждан Республики Карелия [1, 57]. При этом подлинное благополучие предполагает учитывать не только экономические (уровень доходов, объем производства и инвестиций), но и социальные, экологические, пространственные и управленческие (институциональные) компоненты.

Осознавая значимость накопленных проблем неравномерного пространственного развития региона впервые в документе стратегического планирования выделено новое направление управленческих действий, а именно: устойчивое пространственное развитие региона [1, 60, 83-89]. Признано, что для достижения устойчивого пространственного развития региона необходимо проведение сбалансированной пространственной политики, направленной на развитие всех муниципальных образований Республики Карелия и создание комфортной среды проживания.

По нашему мнению это чрезвычайно важная новация в документах и действиях органов исполнительной власти региона, поскольку только пространственное видение региона в целом и отдельных его зон и даже населенных пунктов в частности может обеспечить вовлечение в оборот незадействованных ресурсов, потенциалов и капиталов территории.

В Стратегии социально-экономического развития Республики Карелия впервые осуществлено зонирование территории региона с четким обозначением существующих и возможных к развитию отраслей и сфер деятельности в каждой зоне. В Стратегии выделены 7 экономических районов и 12 зон развития (при наличии в Карелии 16 муниципальных районов и двух городских округов), по каждой зоне определены отрасли специализации, направления перспективного промышленного развития, агропромышленного развития, развития туризма и рекреации, а также развития инфраструктуры выделены [1, с.126-134]. Но, к сожалению, этим все и ограничилось. На наш взгляд, следовало бы более подробно и с учетом разных критериев продолжить анализ специфики пространственного планирования территории региона. Этот анализ должен быть проведен как в разрезе муниципальных образований (районов, городских округов, городских и сельских поселений), так и с учетом конкретного местоположения муниципального образования и населенных пунктов, природно-географических характеристик, имеющихся материальных и человеческих ресурсов, традиционных и новых видов и форм занятости, а также характеристики производственной, энергетической и транспортной инфраструктуры. Это позволило бы в большей степени учесть ключевые характеристики и с учетом этого выделять и эффективно задействовать конкурентные преимущества этих территорий.

Использование принципов и методов пространственного планирования позволяет выделить несколько направлений управленческих действий, осуществление которых будет способствовать социально-экономическому развитию Республики Карелия.

Во-первых, это выделение территорий, которые имеют ряд особых характеристик, связанных с расположением на их территории международных пунктов пропуска и упрощенных пунктов пропуска на государственной границе «Россия – Финляндия». В эту группу территорий следует отнести Сортавальский муниципальный район и Костомукшский городской округ, поскольку именно на территории этих муниципальных образований расположены международные автомобильные пункты пропуска «Вяртсиля» и «Люття», через которые сейчас проходит основной поток туристов и грузов, а также МАПП Суоперя (Лоухский муниципальный район Республики Карелия). Кроме того, в эту группу оправдано отнести и территории, на которых расположены пункты упрощенного пропуска «Инари» (Муезерский муниципальный район Республики Карелия) и «Сювяоро» (Лахденпохский муниципальный район Республики Карелия). Отметим, что в конце 2019 года правительство Финляндии подтвердило свое намерение изменить статус существующего пункта упрощенного пропуска и открыть новый международный автомобильный пункт пропуска многостороннего автомобильного пункта пропуска «Сювяоро» [2], который находится 100 километров севернее Выборга, что обеспечивает к нему особый интерес туристов из Ленинградской области. Для Карелии развитие этих территорий особенно важно, поскольку в 2020 году Карелия вошла в число пяти пилотных регионов, перспективных для въезда иностранных туристов, где будет реализована программа «Акселерация компаний по экспорту туристических услуг» [3]. Следовательно, необходимо внести изменения в государственную региональную и муниципальные программы развития туризма, поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и ряд других, и продумать меры адресной поддержки компаний и организаций, вовлеченных в развитие сферы гостеприимства.

Во-вторых, особого внимания заслуживает Петрозаводский городской округ – столица региона, в которой сосредоточено 45% населения и сконцентрированы научно-образовательные, инновационные, финансовые и иные ресурсы республики. Именно вокруг Петрозаводска в последние годы активно идет процесс формирования Петрозаводской агломерации, в которой помимо ядра – Петрозаводска включаются три муниципальных района (Прионежский, Кондопожский, Пряжинский). Петрозаводская агломерация представляет собой компактное территориальное размещение населенных пунктов, когда на территории менее

10% от общей площади региона сосредоточено сейчас около 55% всего населения Карелии. Петрозаводская агломерация имеет общий инфраструктурный каркас, и отличается интенсивными хозяйственными, трудовыми и культурными связями (сконцентрировано 2/3 производства несырьевых отраслей и сфер деятельности региона). Формирование и развитие Петрозаводской агломерации было заявлено в Стратегии социально-экономического развития Петрозаводского городского округа на период до 2025 года еще в 2015 году. Проект «Формирование Петрозаводской агломерации как инструмента освоения пространственного потенциала» [4, с.48-50] получил развитие при разработке и реализации Маркетинговой концепции города Петрозаводска [5]. Фактически сформировался единый потребительский рынок, гибкое предложение труда и разнообразие форм занятости, активно развивается единое культурно-образовательное и туристское пространство. В 2019 году стимул к развитию агломерации придало дополнительное финансирование в рамках федерального и регионального проектов «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Это значительно повысило транспортную связанность и уровень качества автомобильных дорог этой части Карелии и позитивно сказалось на росте деловой активности и повышению характеристик качества жизни жителей этих муниципальных образований. Считаем что, также необходимо согласовать и муниципальные программы поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, предписать муниципальному унитарному предприятию «Агентство городского развития» г. Петрозаводска разработать и реализовать рекламно-информационную кампанию по продвижению конкурентных преимуществ и инвестиционного потенциала Петрозаводской агломерации.

В-третьих, развитие моногородов Карелии. Отметим, что три из одиннадцати моногородов Карелии уже получили статус Территории опережающего социально-экономического развития – это Надвоицы, Кондопога и Костомукша, что обеспечивает значительные льготы и преференции инвесторам [6]. Опыт развития ТОСЭР, в том числе карельских, обнадеживает (зарегистрировались и ведут деятельность новые для городов предприятия, сделаны инвестиции, созданы новые рабочие места, диверсифицируется деятельность, полезные эффекты прослеживаются и для жителей пригородных сельских территорий). Высока вероятность, что статус ТОСЭР могут получить моногорода Сегежа, Лахденпохья и Питкяранта. Но для остальных пяти моногородов Карелии вероятность получить статус ТОСЭР крайне мала, поскольку два из них имеют статус поселков городского типа с численностью жителей до 3 тыс. человек, еще в одном поселке городского типа проживает менее 5 тыс. человек и численность жителей стремительно сокращается, а в остальных моногородах градообразующие предприятия находятся в состоянии банкротства. В целом в этих пяти моногородах ситуация такова, что уже менее 50% населения занято на градообразующем предприятии. Признавая, что почти все эти моногорода являются административными центрами районов и, несмотря на относительную малочисленность, для своих районов являются точкой концентрации жителей и деятельности, следовательно, применительно к ним должны быть разработаны адресные инструменты поддержки социально-экономического развития.

В-четвертых, в особую группу населенных пунктов надо выделить городские и сельские населенные пункты региона, которые имеют большую историю и во многом определяют самобытность и самоидентификацию коренных народов региона (карелов, финнов, вепсов, русских, в том числе поморов, являющихся выходцами из Новгородских земель и проживающих вдоль берега Белого моря). Автор данной статьи была инициатором, включения в Стратегию социально-экономического развития Республики Карелия самостоятельной задачи: «Развитие и поддержка сельских территорий и исторических малых населенных пунктов» [1, с. 89]. Считаем данное направление действий крайне важным не только для сохранения уникальных (с историей 300-500 и более лет) населенных пунктов как живых символов истории республики, но и центра-

ми возрождения сельской местности региона. Фактически одним из важнейших направлений деятельности по развитию сельских территорий региона стало Постановление Правительства Республики Карелия о реализации проекта «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений» [7]. В приложении к указанному документу представлен перечень населенных пунктов, жители которых могут воспользоваться специальными льготами. Например, жители сельских агломераций могут получить ипотечные займы по льготной ставке до 3 процентов годовых сроком на 25 лет. Такие займы могут быть направлены на строительство или приобретение жилья на сельских территориях. Жители села могут также воспользоваться на льготных условиях потребительскими кредитами на сумму до 250 тысяч рублей по ставке до 5 процентов годовых.

В-пятых, обратить внимание на ряд муниципальных районов Карелии, которые соседствуют с муниципальными районами других регионов северо-запада России и для которых особенно важно развивать межмуниципальные связи. Например, сегодня основной поток туристов, путешествующих на Соловки (территория Архангельской области), выбирает маршрут через Кемский и Беломорский муниципальные районы Карелии. Правительство Архангельской области высказывало заинтересованность согласовывать развитие населенных пунктов и территорий по берегу Белого моря, через которые едут туристы на Соловки. Лахденпохский и Сортавальский муниципальные районы расположены на берегу Ладожского озера и совместно с Ленинградской областью заинтересованы в охране и защите этого водоема, а также передвижению по воде туристов на Валаамский архипелаг (территория Республики Карелия) – основную достопримечательность Северной Ладоги. Прионежскому муниципальному району Карелии оправдано развивать сотрудничество с Ленинградской и Вологодской областями в области культуры и образования по программам поддержки и развития национальной культуры малого народа России – вепсов, а также реализации совместных бизнес-инициатив. Следовательно, в Стратегии и муниципальные программы этих муниципальных районов следует включать конкретные проекты в области межмуниципального сотрудничества с муниципалитетами сопредельных регионов.

Подводя итог, можно отметить, что пространственное планирование не следует противопоставлять отраслевому планированию. У каждого из этих видов планирования есть соответствующие функции и принципы. Чрезмерное увлечение отраслевым планированием не позволяет учитывать существующие потенциалы социально-экономического развития территорий, которые могут стать конкурентными преимуществами данных территорий. Доработка и корректировка документов стратегического планирования (документов целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования), а также разработка и реализация конкретных проектов с учетом пространственных оценок территорий и возможной кооперации и сотрудничества с другими территориями, позволит повысить результативность деятельности органов исполнительной власти и в большей степени учесть интересы местного сообщества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2030 года Утверждена распоряжением Правительства Республики Карелия от 29 декабря 2018 года № 899р-П [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства экономического развития и промышленности республики Карелия URL: https://economy.karelia.ru/action/4868/
2. Финляндский парламент поддержит создание в Карелии нового пропускного пункта [Электронный ресурс] // Официальный сайт МК Карелия URL: https://karel.mk.ru/economics/2020/03/03/finlyandskiy-parlament-podderzhit-sozdanie-v-karelii-novogo-propusknogo-punkta.html
3. Карелия вошла в число пяти пилотных регионов, перспективных для въезда иностранных

туристов [Электронный ресурс] // Официальный сайт Корпорации развития Республики Карелия URL: https://kr-rk.ru/novosti/kareliia-voshla-v-piaterku-pilotnykh-regionov-otobrannykh-kak-perspektivnye-dlia-vezda-inostrannykh-turistovs://kr-rk.ru/novosti/kareliia-v

4. Стратегия социально-экономического развития Петрозаводского городского округа на период до 2025 года утверждена решением Петрозаводского городского Совета от 18 февраля 2015 года № 27/31-489. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Петрозаводского городского округа. URL: http://www.petrozavodsk-mo.ru/petrozavodsk_new/activity/economyka/strategy/info.htm?id=10546027@cmsArticle os
5. Маркетинговой концепции города Петрозаводска, одобрена Советом по реализации Стратегии социально-экономического развития Петрозаводска на период до 2025 года (протокол от 17.10.2019)/ Сачук Т. В. Создана в рамках проекта КА 4017 «Йоэнсуу-Петрозаводск: Пути роста» / «Joensuu-Petrozavodsk: Highway for growth», Программы приграничного сотрудничества «Карелия». Финансируется Европейским Союзом, Российской Федерацией и Республикой Финляндия, [Электронный ресурс] // Официальный сайт Петрозаводского городского округа. URL: http://www.petrozavodsk-mo.ru/petrozavodsk_new/activity/economyka/market.htm
6. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации от 29 декабря 2014 г. N 473-ФЗ [Электронный ресурс] // Российская газета – Федеральный выпуск № 299(6571) URL: https://rg.ru/2014/12/31/territorii-dok.html
7. О реализации в Республике Карелия ведомственного проекта «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений» государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий». Постановление Правительства Республики Карелия от 5 февраля 2020 года № 33-П Официальный сайт Министерства сельского и рыбного хозяйства Республики Карелия URL: http://mcx.gov.karelia.ru/upload/iblock/32e/Postanovlenie-Pravitelstva-Respubliki-Kareliya-ot-05.02.2020-_33_P.pdf

ЭКОНОМИКА ФИНАНСОВ

УДК 336

Баско О.В.[1]
Галкина Е.Ю.[2]

СПЕЦИФИКА ОТРАСЛЕВОЙ СТРУКТУРЫ БАНКОВСКОГО КРЕДИТОВАНИЯ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРА РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы структуры и динамики банковского рублевого кредитования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в России. Авторы анализируют статистику Банка России, делают выводы о преобладающих отраслях, в рамках которых происходит размещение средств. Также приводится статистика доли кредитования субъектов МСП в общих объемах кредитования и раскрываются направления развития кредитной поддержки малых и средних предприятий. В завершение приведена информация о качественных изменениях в кредитовании юридических лиц и сформулированы выводы.

Ключевые слова: банковское кредитование, реальный сектор экономики, диверсификация, размещение средств, коммерческие банки, малые и средние предприятия.

Basko O.
Galkina E.

SPECIFICS OF THE BRANCH STRUCTURE OF BANK LENDING TO THE REAL SECTOR OF THE RUSSIAN ECONOMY

Abstract. The article deals with the structure and dynamics of Bank ruble lending to legal entities and individual entrepreneurs in Russia. The author analyzes the statistics of the Bank of Russia and makes conclusions about the prevailing sectors in which funds are placed. It also provides statistics on the share of lending to SMEs in total lending and reveals areas for the development of credit support for small and medium enterprises. At the end, information about qualitative changes in lending to legal entities is provided and conclusions are formulated.

Keywords: bank crediting, real sector of the economy, diversification, allocation of funds, commercial banks, SMEs

Современная рыночная экономика однозначно обуславливает развитие конкурентной банковской системы как одного из важнейших инструментов реализации рыночных отношений. В свою очередь кредитование юридических лиц выступает одним из ключевых направлений банковской деятельности и закономерно затрагивает интересы как непосредственно кредитных организаций, так и заёмщиков – юридических лиц.

Совершенствование рыночной системы сопровождается постепенной модернизацией взаимоотношений между банками и предприятиями реального сектора экономики.

[1] *Баско Олег Викторович*, кандидат экономических наук, доцент, ФГБОУ «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», г. Ростов-на-Дону, e-mail:basko_oleg@mail.ru, т. +7(951)820 77 77
Oleg Basko, Ph.D. in Economics, Associate Professor, Rostov State University of Economics, Rostov-on-don, e-mail: basko_oleg@mail.ru, tel. +7(951)820 77 77
[2] *Галкина Екатерина Юрьевна*, магистрант факультета экономики и финансов, 2 курс, ФГБОУ «Ростовский государственный экономический университет (РИНХ)», г. Ростов-на-Дону, e-mail: rrfnz2018@yandex.ru
Ekaterina Galkina, Graduate Student of the Faculty of Economics and Finance, 2 course, Rostov State University of Economics, Rostov-on-Don, e-mail: rrfnz2018@yandex.ru

Если на более ранних этапах развития такие взаимоотношения носили прямой характер и были сопряжены с отдельными кредитными продуктами и возникновением транзакций исключительно в рамках той или иной сделки, то современные реалии приводят к углублению взаимоотношений кредиторов и заемщиков. Современные реалии свидетельствуют об увеличивающейся диффузии банковского и реального секторов экономики. Финансирование проектов с участием банков зачастую происходит с одновременным формированием структур, схожим по характеристикам с финансово-промышленными группами. В то же время проектное финансирование крупных объектов происходит уже непосредственно в составе финансово-промышленных групп.

Общая динамика объемов рублевого кредитования юридических лиц в России характеризуется достаточно стабильной повышательной тенденцией (рис. 1).

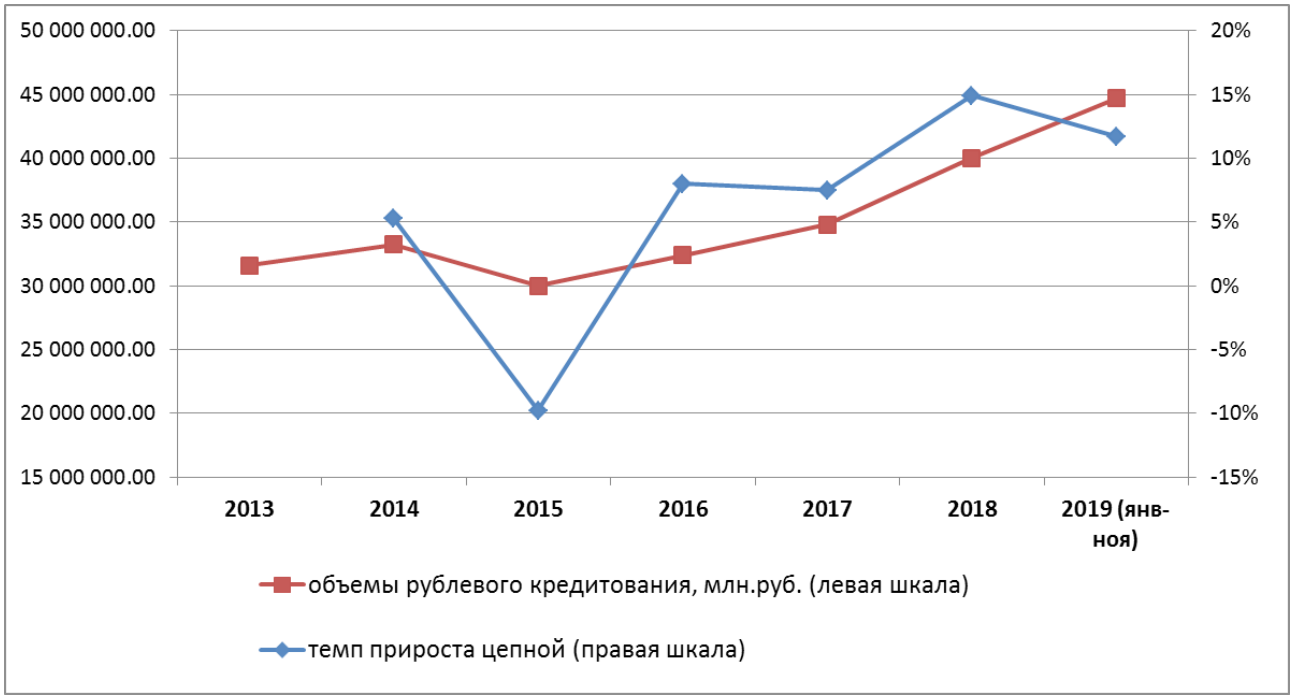

Рисунок 1 – Динамика объемов предоставленных кредитов в рублях юридическим лицам и ИП в России, 2013–2019 гг. [1]

Несмотря на ожидаемый отрицательный прирост в посткризисный 2015 год, темпы нового кредитования достаточно быстро восстанавливались, и уже по итогам 2016 года были на уровне 2014 года. В последующие годы темпы прироста изменялись ступенчато с минимальной цикличностью. Рассмотрим также изменение структуры кредитования юридических лиц и ИП в рублях по видам экономической деятельности (табл. 1).

Данные таблицы 1 свидетельствуют о разнонаправленных тенденциях в конъюнктуре нового кредитования хозяйствующих субъектов. В рассмотренный период одни из наиболее высоких долей в денежном объеме нового кредитования приходились на обрабатывающие производства, оптовую и розничную торговлю, а также на завершение расчетов. При этом доля обрабатывающих производств, в рассмотренном показателе, стабильно уменьшается, начиная с 2017 г. Доля торговой отрасли также в общем уменьшилась в сравнении с 2013-2015 гг. По итогам 11 мес. 2019 г. существенно увеличилась доля прочих видов деятельности, однако для окончательных выводов, на наш взгляд, следует дождаться официальной публикации итогов 2019 года, включая декабрь.

Таблица 1. Структура кредитов в рублях, предоставленных юридическим лицам и ИП в России, 2013-2019 гг.

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (янв-ноя)
ВСЕГО	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**	**100.00%**
добыча полезных ископаемых	1.28%	2.32%	2.01%	3.17%	5.74%	4.16%	1.10%
обрабатывающие производства	14.46%	16.28%	24.79%	24.49%	20.14%	15.18%	14.20%
производство и распределение электроэнергии, газа и воды	3.43%	2.75%	2.58%	3.85%	5.51%	4.60%	2.01%
сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство	2.02%	1.73%	2.13%	2.50%	2.73%	2.94%	2.25%
строительство	7.37%	5.68%	4.23%	4.34%	4.46%	3.80%	2.57%
транспорт и связь	3.86%	3.65%	3.84%	4.47%	4.97%	5.48%	3.87%
оптовая и розничная торговля	28.98%	28.03%	23.84%	22.20%	23.45%	21.93%	18.79%
операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг	5.63%	5.05%	5.36%	4.80%	5.50%	5.66%	4.43%
прочие виды деятельности	11.54%	13.77%	13.36%	13.76%	11.05%	20.11%	35.61%
на завершение расчетов	21.42%	20.74%	17.88%	16.43%	16.45%	16.13%	15.17%

Составлено по данным [1]

Кредитные организации РФ характеризуются существенной долей средств, направляемых на финансирование экспортно-ориентированных отраслей. Этому способствует, в том числе проведение политики стимулирования экспорта, а также интегрированный характер подобных кредитных продуктов, предполагающий организационное участие кредитной организации в проекте. Структура кредитования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, несмотря на некоторые колебания, не претерпела существенных изменений за период 2016–2019 гг., в то же время отечественные исследователи подтверждают высокую активность кредитования экспортно-ориентированных хозяйствующих субъектов [2].

Существенная роль в развитии кредитования юридических лиц принадлежит и органам государственной власти. Помимо общего вектора экономической и банковской политики, косвенно влияющего на структуру кредитования, происходят также институциональные изменения. Одним из таких изменений является создание Национальной гарантийной системы, призванной контролировать вопросы достаточности залогового обеспечения как для кредитных организаций, так и для заёмщиков – юридических лиц [3]. Приоритетным продуктом, предоставляемым на региональном уровне гарантийными организациями, выступает прямое поручительство по кредитам малого и среднего бизнеса. В то же время на федеральном уровне Корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства аккумулирует гарантийные продукты для региональных организаций, в том числе синдицированные гарантии, согарантии и контргарантии.

Кредитование текущей и инвестиционной деятельности играет существенную роль не только для общей массы юридических лиц, но и отдельно – для малых и средних предприятий как для источника дополнительного импульса экономической динамике. На протяжении последних 15 лет политика государства в направлении малого и среднего бизнеса декларирует, в том числе облегчение доступа таких предприятий на кредитный рынок и повышение роли банковского кредитования в финансировании их деятельности на всех этапах развития, начиная от становления организации и приобретения необходимого минимума активов до последующего роста и расширения масштабов деятельности.

Одновременно с декларированием развития кредитной поддержки малого и среднего бизнеса следует отметить, что данная задача к настоящему моменту времени не выполнена в ожидаемом объеме, а также не формирует

прогнозируемый ранее эффект в долгосрочном временном горизонте планирования [4]. С одной стороны, в период 2013–2019 гг. наблюдается колеблемость объемов нового кредитования субъектов малого и среднего бизнеса в рублях: с 7,8 трлн. руб. в 2013 году наблюдалось снижение до 5,1 трлн. руб. в 2015 г., затем рост до 6,6 трлн. руб. в 2018 году, а по итогам января-ноября 2019 года значение составило уже 6,5 трлн. руб. Логично предположить, что в 2019 году показатель будет выше, чем в 2018, однако говорить о монотонном росте в рассматриваемый период не приходится. Нижеприведенный рисунок 2 подтверждает рассуждения, так как доля кредитования субъектов МСП в общем объеме рублевого кредитования юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в РФ снизилась, и по итогам января-ноября 2019 г. составляла 14,6%, в то время как в 2013 г. – 24,6%.

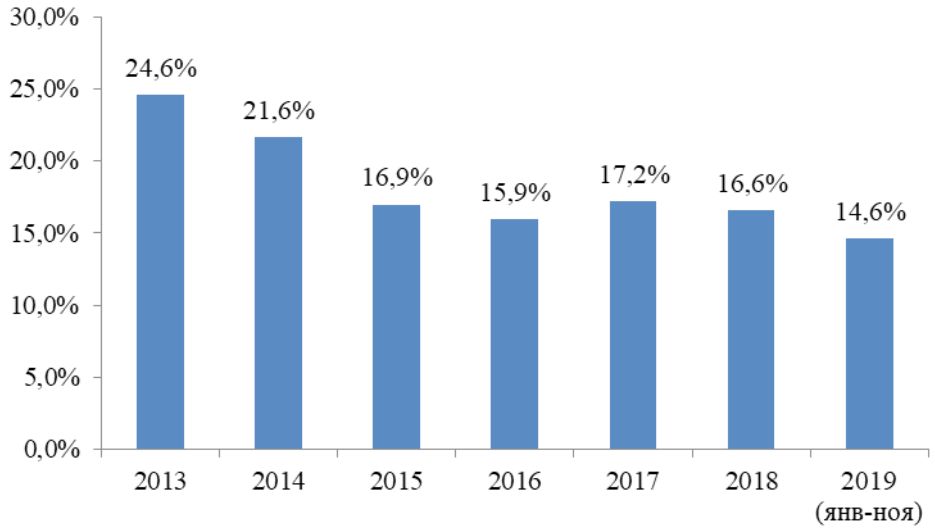

Рисунок 2 – Динамика доли рублевого кредитования субъектов МСП в общем объеме кредитования юридических лиц и ИП в России, 2013–2019 гг. [1]

В соответствии со Стратегией развития малого и среднего предпринимательства в период до 2030 года [5], утверждённой в 2016 году, приоритетными должны являться следующие направления:

- Совершенствование среды микрофинансирования. Основа данного направления – развитие инфраструктуры координации в виде единой информационной площадки, позволяющей осуществлять и регулировать взаимодействие между микрофинансовыми организациями, потенциальными и реальными заемщиками, а также государственными контролирующими органами;
- Модернизация системы долгосрочного финансирования малых и средних предприятий. В нынешних реалиях кредитное финансирование субъектов МСП в основном производится по направлениям оборотного капитала, в то время как инвестиционные цели и финансирование обновлений основных фондов за счет банковских кредитов занимают малую долю. В современных условиях требуются дополнительные стимулы развития проектного финансирования и синдицированного кредитования относительно проектов, реализуемых в среде малого и среднего предпринимательства;
- Развитие сегмента финансового рынка, направленного на секьюритизацию кредитов. Подобный механизм секьюритизации должен способствовать привлечению средств институциональных инвесторов – профессиональных участников рынка ценных бумаг, направляемых на дополнительное финансирование потребностей малого и среднего бизнеса. Дополнительно механизм секьюритизации должен повысить

ликвидность кредитного портфеля банков в части субъектов МСП.

Проведенное исследование структуры кредитного портфеля российских банков в сегменте кредитования юридических лиц, описание ключевых факторов влияния на доли отдельных направлений деятельности объектов кредитования, позволяют сделать ряд выводов. Во-первых, приоритетными отраслями для кредитного размещения ресурсов остаются отрасли обрабатывающих производств и торговли. При этом в большинстве отраслей присутствует некоторое смещение в сторону экспортно-ориентированных предприятий. При этом динамика кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства не позволяет утверждать о монотонном развитии данного сегмента, что затрудняет реализацию долгосрочного макроэкономического эффекта при монотонном увеличении кредитного финансирования малого и среднего бизнеса. Во-вторых, дальнейшее развитие банковского кредитования юридических лиц и ИП должно происходить с учетом ориентированности не только на количественное увеличение объемов кредитования, но и на качественные изменения, обусловленные деятельностью институтов развития.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Сведения о размещенных и привлеченных средствах / Банк России. – 2020. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.cbr.ru/statistics/pdko/sors/
2. Зиниша, О.С. Обзор перспективных отраслей экономики с позиции банковского финансирования / О.С. Зиниша, Е.Ю. Рубан // Интеграция наук. – 2019. – №1. – С. 125–127.
3. Волотов, Н.И. Оптимизация процесса кредитования юридических лиц в коммерческих банках / Н.И. Волотов// Гуманитарные научные исследования. – 2019. – №8. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://human.snauka.ru/2019/08/25934
4. Иванова, Т.Б. Составляющие стратегического развития: инфраструктура кредитных отношений для малого и среднего предпринимательства / Т.Б. Иванова, Н.А. Переверзев // Крымский научный вестник. – 2017. – №4. – С. 50–55.
5. Распоряжение Правительства РФ от 02.06.2016 N 1083-р (ред. от 30.03.2018) «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» (вместе с «Планом мероприятий («дорожной картой») по реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года») / Справочная система КонсультантПлюс. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_199462/

УДК. 336.76

***Жаркова Ю.С.*[1]**
***Фоменко Е.С.*[2]**

АНАЛИЗ ОРГАНИЗАЦИИ ФИНАНСОВО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НАЛИЧНОГО ДЕНЕЖНОГО ОБРАЩЕНИЯ В РОССИИ

Аннотация. В положении совершенствования электронного оборота денежных средств остаётся ключевым вопрос развития наличного денежного обращения. В статье рассмотрены актуальные особенности налаживания удобного наличного денежного обращения. Для анализа приведена статистика использования наличных денежных средств в стране. Даны рекомендации по проведению периодической оценки наличности.

Ключевые слова: наличный денежный оборот, денежное обращение, платёжная система, Банк России, расчёты и платежи, денежные средства, нормативные документы.

Zharkova Yu.
Fomenko E.

ANALYSIS OF THE ORGANIZATION OF FINANCIAL AND LEGAL REGULATION OF CASH FLOW IN RUSSIA

Abstract. In the position of improving electronic cash flow, the key issue of the development of cash circulation remains a key issue. The article discusses the current features of establishing a convenient cash circulation. For analysis, statistics on the use of cash in the country are given. Recommendations are also given for periodic cash valuation.

Keywords: cash turnover, cash circulation, payment system, Bank of Russia, settlements and payments, cash, regulatory documents.

Денежный оборот – это основное звено экономики любой страны, он гарантирует налаженность схемы движения финансов государства. Зачисление безналичной суммы денежных средств на банковский счёт является обязательным условием для получения денег. В связи с этим наличный и безналичный оборот денежных средств совместно составляют общее денежное обращение страны, в котором перемещаются деньги одного наименования.

Вопреки тому, что наличные средства легко заменяются безналичными, на текущий момент развития общества не представляется возможным полностью отказаться от наличных денежных средств.

Значимые плюсы использования наличных:

– конфиденциальность использования;
– нет необходимости в специальных аппаратах;
– необходимость обязательно принимать платежи при любых обстоятельствах;
– быстрота расчёта.

При злободневности вопросов сути и фун-

[1] *Жаркова Юлия Сергеевна*, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансового мониторинга и финансовых рынков, Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), г. Ростов-на-Дону, e-mail: zharkova-78@mail.ru, т.: +7(928)2130555
Yuliya Zharkova, Ph.D. in Economics, Associate Professor of department of financial monitoring and financial markets, Rostov state university of economics (RINH), Rostov-on-Don, e-mail: zharkova-78@mail.ru, tel: +7(928)2130555
[2] *Фоменко Елена Сергеевна*, магистрант, гр. ФКZ-813, Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), г. Ростов-на-Дону, e-mail: lena.samartseva@bk.ru, т.: +7(989)6238462
Elena Fomenko, Graduate Student, gr.FKZ-813, Rostov state university of economics (RINH), Rostov-on-Don, e-mail: lena.samartseva@bk.ru, tel. +7(989)6238462

кциональности текущих денежных средств наименее исследованными остаются электронные деньги и деятельность фирмы и регулирования денежного оборота, построенного на их фундаменте. Превосходство данного денежного оборота в составе денежных систем развитых государств и стабильная направленность к применению электроники в денежном обороте Российской Федерации говорят о переходе нынешних денег от доверительного стандарта к электронному. Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод, что плодотворное и защищённое применение денежных средств для размена при продаже товаров в рознице – первостепенная роль денежного оборота, являющаяся причиной для уверенности в нём потребителей. Учитывая данные основания, центральные банки имеют стимул сделать розничные платежи защищёнными и эффективными как для наличных, так и для безналичных операций с денежными средствами.

Неотделимой частью национальной платёжной системы, внутри которой организуется денежное обращение – процесс беспрерывной транзакции, эксплуатирующей операции субъектов национальной экономики, является наличноденежный оборот. В связи с тем, что на данный момент в товарообороте наибольшую долю занимают платёжные операции с наличными средствами, что, в свою очередь, связано как с процессами инфляции, так и с повышением масштабов товарооборота, вопросы организации наличноденежного оборота весьма актуальны.

Центральный банк Российской Федерации и монетарный орган экономики реализует механизм управления наличным денежным обращением, который включает следующие звенья: регулирование кассовых операций предприятий, организаций, кредитных учреждений, выпуск наличных денежных средств и организация обработки наличности в кассах, прогнозирование.

Проанализировав источники притока наличных денежных средств, можно увидеть плотную связь масштабов наличного оборота между доходами и расходами граждан страны. Бесспорно, устоявшиеся способы эксплуатации наличных средств гражданами остаются и в сфере услуг и в торговле.

Недостаточная развитость инфраструктуры для безналичных операций является значительной преградой к развитию безналичного расчёта, так как население часто сталкивается с отсутствием возможности оплатить товары, работы или услуги банковской картой.

Для того, чтобы исследовать значимость наличных средств в расчётной системе, Центральный банк Российской Федерации провёл социологический опрос, согласно которому в 2018 году увеличилось количество платежей банковскими картами в Москве и в московской области, но в регионах по-прежнему довольно низкий процент безналичного расчёта – в среднем всего 28,6%.

Несмотря на то, что безналичный денежный оборот кажется довольно удобным и привлекательным, нельзя не отметить, что сумма наличных средств в обороте значительно увеличилась. В связи с этим повышаются требования к качеству развития наличного денежного обращения.

В настоящий момент Банком России разработан ряд нормативных правовых актов, в которых указаны принципы работы с наличными средствами для всех сторон денежного обращения. Например, Положение № 373-П «О порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации», которое поменяло сумму предела кассы для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, более детально указан порядок совершения кассовых операций на предприятиях [1]. Хозяйствующему субъекту не требуется согласовывать предел остатка сохранения наличных средств, он его устанавливает самостоятельно. Продолжается работа по развитию методологического обеспечения кредитных организаций в сфере инкассации, перевозки и хранения наличных средств и ведения кассы.

В Российской Федерации количество наличных денежных средств в обращении по состоянию на 2019 год увеличилось, по сравнению с предыдущим годом, на 2% и составило 10 трлн рублей.

В развитых государствах мира, в которых уже давно распространены безналичные платежи, наблюдается тенденция практически полного перехода к безналичной оплате. Например, в Норвегии наблюдается самый низкий процент использования наличных в Европе – 6% из всего использования и 11% от всех

операций на кассе. В России доля наличных платежей составляет 57,3%, самый большой процент населения, пользующийся преимущественно безналичной оплатой, находится в Карелии – 58,1%, второе место занимает Мурманская область – 57,7% и Коми – 56,9%. В Москве и Московской области тоже больше половины населения используют безналичный расчёт – 52%, но данный регион всё равно занимает 19 место в рейтинге [2].

Сумма покупки товара, с которой граждане РФ начинают использовать банковскую карту, в среднем составляет 743 рубля.

В России сейчас только 2% населения полностью отказалось от наличных средств. Подавляющее большинство (89%) регулярно пользуется наличными, что говорит о том, что наличные средства на данный момент остаются самым популярным способом оплаты. Кроме того, следует отметить, что старшее поколение предпочитает наличное обращение. Люди, возрастной категории 40 – 54 года в 90% используют бесконтактные платежи, а для возрастной группы 55+ этот показатель составляет 94%. Как регулярно расплачиваются россияне (в%) показано в таблице 1 [2].

Таблица 1. Способы расчетов россиян в 2019 году (в%)

	Возраст			
	18–24	25–39	40–54	55+
Наличные	84	86	90	91
Дебетовая карта	62	69	64	45
Кредитная карта	13	21	17	9
Бонусы в магазинах, кафе и т.д.	19	20	16	8
Бесконтактные платежи мобильным телефоном (Apple Pay, Google Pay или другое)	31	20	11	3
Перевод денег продавцу по номеру телефона	19	17	12	4
Электронные кошельки (QIWI, «Яндекс. Деньги», Webmoney)	11	7	7	2

Обобщая вышесказанное, можно сделать вывод, что на данный момент наличные денежные средства остаются преобладающим способом оплаты. Желая уменьшить операции по подсчёту наличности, банки создают новые и совершенствуют существующие системы подсчёта денег, проверки их законности, и так далее, постоянно стремясь уйти от ручного труда и автоматизировать этот процесс. Обширное применение новейших технологических моделей даёт возможность спроектировать крупные кассовые центры, которые могут обрабатывать большое количество наличности и оперативно зачислять её на расчётные счета клиентов.

В итоге, абсолютно видимой тенденцией в мире является повышение безопасности и качества наличного обращения.

Подводя итоги, следует отметить, что ЦБ РФ периодически улучшает своё функционирование как руководитель наличного денежного оборота. Но, несмотря на это, большинство специалистов, видят решение проблем в этой сфере в переходе на безналичное денежное обращение.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. О порядке ведения кассовых операций с банкнотами и монетой Банка России на территории Российской Федерации [Электронный ресурс]: положение, утвержденное Банком России 12.10.2011 № 373-П (Зарегистрировано в Минюсте РФ 24.11.2011 № 22394). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»
2. Официальный сайт Банка России. [Электронный ресурс]: Статистика платежной системы: http://www.cbr.ru/statistics/p_sys.

ИСТОРИЯ И ПРАВО

УДК 657

Изварина Н.Ю.[1]

СУДЕБНАЯ БУХГАЛТЕРСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА: АКТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ К ИСПОЛЬЗОВАНИЮ И МЕТОДАМ ПРОВЕДЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматривается судебная бухгалтерская экспертиза как значимый элемент, используемый в практике расследования и рассмотрения уголовных, гражданских и административных дел, связанных с защитой экономических интересов. В статье систематизированы позиции экономистов в отношении определения понятия «судебная экономическая экспертиза» и представлено его авторское понимание, приведено нормативно-правовое регулирование экспертной деятельности, выделены учетные и внеучётные источники информации, необходимые для работы эксперта. Обоснована позиция в отношении использования методов экспертного исследования преступлений экономической направленности многообъектных и многоэпизодных составов как актуальное направление экспертной работы, требующее дальнейшего развития и использования в качестве информационной платформы судебных решений.

Ключевые слова: судебная бухгалтерская экспертиза, экономическая экспертиза, экономическая преступность, методы судебной бухгалтерской экспертизы.

Izvarina N.

FORENSIC ACCOUNTING EXPERTISE: CURRENT APPROACHES TO THE USE AND METHODS OF CONDUCTING

Abstract. The article considers judicial accounting expertise as a significant element used in the practice of investigation and consideration of criminal, civil and administrative cases related to the protection of economic interests. The article systematizes the positions of economists in relation to the definition of the concept of «judicial economic expertise» and presents its author's understanding, provides legal regulation of expert activity, identifies accounting and non-accounting sources of information necessary for the expert's work. The author substantiates the position regarding the use of methods of expert research of crimes of economic orientation of multi-object and multi-episode compositions as an actual direction of expert work that requires further development and use as an information platform for court decisions.

Keywords: forensic accounting expertise, economic expertise, economic crime, methods of forensic accounting expertise.

В современных условиях хозяйствования процессы финансирования экономических субъектов и среда формирования финансов обладают особой привлекательностью для правонарушителей, сопровождаются различными способами подготовки недостоверных финансовых результатов. Преступления в экономической сфере мешают нормальному функционированию компаний, разрушают устойчивое развитие их коммерческих, экономических и

[1] *Изварина Наталия Юрьевна*, кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономическая безопасность, учет и право», Донской государственный технический университет, г. Ростов-на-Дону, e-mail: nata_don@mail.ru, т. +7(904)344-34-43

Nataliya Izvarina, Ph.D. in Economics, Associate Professor of the Department of Economic security, accounting and law, Don State Technical University, Rostov-on-Don, e-mail: nata_don@mail.ru, tel. +7(904)344-34-43

финансовых интересов, в то же время представляя значительную угрозу национальной безопасности. Экономические потери в результате правонарушений в данное сфере значительно выше материального ущерба от других видов противоправной деятельности.

Экономическая преступность – это противозаконная деятельность, посягающая на интересы экономики страны, а также на индивидуальную деятельность и на интересы бизнеса, непрерывно и регулярно осуществляемая с целью извлечения наживы под прикрытием законной деятельности.

По мнению Б.В. Яцеленко, преступлениями в сфере экономической деятельности являются «предусмотренные уголовным законом общественно опасные деяния, посягающие на общественные отношения, складывающиеся по поводу производства, распределения, обмена и потребления материальных благ и услуг» [1, с. 164].

Н.А. Лопашенко такими преступлениями признает «предусмотренные уголовным законодательством общественно опасные деяния, совершаемые умышлено в любой форме собственности, посягающие на общественные отношения по реализации принципов осуществления экономической деятельности» [2, с. 232].

Значимым представляется мнение профессора Н.Ф. Кузнецовой, которая определила преступления в сфере экономической деятельности через призму противоправных посягательств, предусмотренных уголовным законодательством в отношении экономических интересов компаний и бизнеса, путем негативного проявления человеческого фактора. По мнению автора, составы экономических правонарушений чаще всего образуют именно умышленные нарушения руководством или менеджментом более низкого уровня управления законодательно установленных правил ведения предпринимательской деятельности [3, с. 232].

Отдельным аспектам теории и методологии проведения судебно-экономической экспертизы уделено внимание в трудах таких ученых, как Т.В. Аверьяновой [4], Т.В. Колесниковой [5], Ю.Г. Коруховой [6], А.В. Лялюк, Ж.О. Костенко [7].

Экономические преступления оказывают негативное влияние на общество, причиняют ущерб компаниям вплоть до полного приостановления их деятельности, не дают реализоваться рыночным отношениям. Особая тщательность в маскировке преступлений, увеличение заранее спланированных действий преступных сообществ и в целом повышение их юридической грамотности обуславливают необходимость использования комплекса специальных знаний при рассмотрении уголовных и гражданских дел, связанных с защитой экономической свободы, обращением финансов.

В условиях усложнившихся способов совершения преступлений активное использование судебно-экспертных исследований как особой формы контрольной работы, отличной от ревизии и аудита, дает возможность доказать факты нарушений законодательства. Именно поэтому повышенное внимание к такой экспертизе с позиции ее научного понимания и практического воплощения обуславливает множественность формулировок данного понятия (табл. 1).

Обобщив позиции авторов, судебную экономическую экспертизу следует рассматривать как один из видов экспертной деятельности, требующий специальных знаний по широкому кругу вопросов экономического профиля, направленный на расследование преступлений в сфере экономики путем установления фактов нарушения действующего законодательства. Рассмотрение экономических споров, составляющих базис гражданских и арбитражных дел требует понимания документов, которыми оформляются финансово-хозяйственные операции, сделки, события.

Таблица 1. Позиции авторов в отношении определения понятия «судебная экономическая экспертиза»

Автор	Определение
Как вид деятельности	
Лялюк А.В., Костенко Ж.О. [7, с. 217]	Судебная экономическая экспертиза – это вид экспертной деятельности, которая представляет собой установление фактов, касающихся расследования экономических преступлений, а также экономических споров, лежащих в основе гражданских и арбитражных дел, осуществляемая на основе специальных познаний различных наук экономического профиля. Экономическая экспертиза предполагает анализ документации, связанной с различного рода финансово-хозяйственными операциям.
Корухова Ю.Г. [6, с. 234]	Судебная экономическая экспертиза – это процессуальное действие, состоящее из проведения исследования и подготовки заключения экспертом по экономическим вопросам, разрешение которых требует специальных познаний
Мусин Э.Ф., Ефимов С.В. [8, с. 28]	Судебно-экономическая экспертиза – исследование и решение профильными специалистами вопросов, требующих специальных знаний в области экономики, финансов, бухгалтерии и налогообложения, а также других отраслей знаний, с целью профессиональной оценки степени соответствия исследуемого объекта тем или иным заданным характеристикам.

Экономические операции, финансовая деятельность и производственные процессы в настоящее время сложны, взаимоотношения между компаниями и деловые связи зачастую имеют двусторонние договорные отношения и взаимодействие через связанные стороны и аффилированные компании. В таких экономических условиях приоритетным направлением совершенствования работы при рассмотрении хозяйственных споров в уголовном, гражданском и административном судопроизводстве должно стать совершенствование используемых в работе экспертов подходов и методов, как ключевое направление, обеспечивающее проведение процессуальных действий судебных органов с высоким уровнем эффективности.

В настоящее время при расследовании экономических преступлений в сфере предпринимательства, денежного обращения, кредитов, в банковском секторе и при осуществлении налогообложения используются приемы такого направления судебной экономической экспертизы, как бухгалтерская, в ходе проведения которой проверяется соблюдение установленного правопорядка при осуществлении транзакций с ресурсами компании, соответствие указанных операций законодательству с целью выявления отклонений. Выводы, полученные в результате проведения таких экспертиз, составляют основу для приговоров и решений в ходе судебных разбирательств. Препятствием для возможностей более широкого использования судебной бухгалтерской экспертизы являются отсутствие единой теоретической основы и регламентированных методик проведения данного вида экспертиз.

Важно рассматривать судебную бухгалтерскую экспертизу как эффективный инструмент, применение которого распространяется не только на практику проведения расследований и рассмотрение уголовных, гражданских и административных дел, но также охватывает круг вопросов, связанных с движением финансовых ресурсов, подтверждением законности и обоснованности проведения операций по движению денежных средств, иных, сопряженных с имущественными интересами компаний и бизнеса.

Теоретики и специалисты эксперты в области оперативно-розыскной деятельности и криминалистики отмечают пробелы в судебно-экспертной деятельности, обусловленные слабым обобщением экспертной практики проведения бухгалтерских экспертиз. В основе судопроизводства лежит оценка заключения судебной бухгалтерской экспертизы следователем и судом. Именно поэтому смещение акцента в сторону совершенствования приемов и методов ее проведения должно превалировать в работе специалистов практи-

ков, а работа методологов подлежит концентрации на выработке комплекса мероприятий по улучшению проведения судебной бухгалтерской экспертизы с учетом особенностей ее назначения.

Актуальных исследований, посвященных обоснованию приемов и методов исследования в области судебной бухгалтерской экспертизы недостаточно, актуальных монографических исследований, научно-методических рекомендаций, посвященных обоснованию приемов и методов исследования в области судебной бухгалтерской экспертизы, не проводилось. По мнению таких авторов как М.М. Виноградова, Л.К. Климович, А.А. Савицкий, Г.А. Матусовский, Л.Г. Шапиро [9, 10], имеющиеся подходы различных ведомств к пониманию сущности судебных бухгалтерских экспертиз не позволяют сформировать целостную картину о данного рода экспертизах как самостоятельном роде экспертиз.

Типичные задачи судебной бухгалтерской экспертизы – это сложные прямые и обратные диагностические задачи:

- анализ показателей, характеризующих финансовое состояние хозяйствующего субъекта, структуры его активов, обязательств и капитала, расчет коэффициентов, в том числе платежеспособности, ликвидности, финансовой устойчивости, рентабельности, кредитоспособности;
- анализ структуры и динамики выручки и прочих доходов, себестоимости, коммерческих и управленских расходов компании, чтобы выявить содержащиеся в них диспропорции;
- анализ показателей, определяющих финансовые результаты, особенности их формирования, рассмотрение в динамике изменения в части последующего направления и использования;
- расчет показателей, определяющих финансовую возможность компании отвечать по имеющимся долгосрочным и краткосрочным обязательствам или принимать на себя новые кредитные или заёмные обязательства;
- анализ полноты и своевременности исполнения обязательств по кредитам и займам, их целевого использования;
- анализ исполнения обязательств перед поставщиками, договорных обязательств покупателей хозяйствующего субъекта, диагностика полноты и своевременности проводимых финансовых расчётов;
- определение состава внеоборотных активов, правомерности их использования в качестве залогов при получении кредитных ресурсов;
- определение обеспеченности компании собственными оборотными средствами, классификация их по степени ликвидности, проверка договорных отношений и обоснованности образования дебиторской и кредиторской задолженности, и другие задачи.

Проведение экономических экспертиз основано на нормативных актах, представленных на рисунке 1.

Использование представленных на рисунке 1 документов составляет нормативную базу экспертной деятельности. В Российской Федерации нет специального закона, посвященного собственно судебной бухгалтерской экспертизе. Правовой основой государственной судебно-экспертной деятельности является Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, включая Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, а также нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

К учетным источникам информации судебной бухгалтерской экспертизы относят данные, содержащиеся в первичных документах, бухгалтерских регистрах и всех видах внешней отчетности компании: бухгалтерской, налоговой и статистической. Главенствующая роль среди этой группы источников отводится бухгалтерскому учету и бухгалтерской (финансовой) отчетности ввиду законодательно обусловленной необходимости по соблюдению требования достоверности и полноты отражения операций субъекта экономической

деятельности. Использование сплошного и непрерывного наблюдения, путем систематического документирования без пропусков и изъятий и последующей систематизации на счетах, аккумулирования учётных данных в бухгалтерской отчетности, позволяет получить независимую количественную характеристику разнообразных фактов хозяйственной деятельности, обобщенную характеристику совокупности хозяйственных средств.



Рисунок 1 – Нормативно-правовое регулирование экспертной деятельности
Источник: составлено автором

Осуществляя увязку количественной основы с качественной стороной явлений и процессов, статистическая отчетность дает возможность определить экономические закономерности, которые также служат важным источником информации для анализа в ходе судебной экономической экспертизы.

В состав внеучетных источников информации судебной бухгалтерской экспертизы включаются локальные документы, определяющие порядок бухгалтерского и налогового учета – учетная политика компании, хозяйственно-правовые документы, материалы проверок, проведённых ревизионной, налоговой службой, структурой внутреннего аудита или независимыми внешними аудиторами, материалы производственных совещаний и собраний с сотрудниками компании, объяснительные и докладные записки и другие документы.

Отдельный пласт информации в работе судебного эксперта составляют аналитические данные компании, представленные бизнес-планом или иным документом, составленным на основе нормативной документации, представленной

планово-экономическими отделами. Актуальным является использование материалов по производственному процессу, если это применимо, финансовой информации, данных по трудовым ресурсам. Для этого специалисту необходимо обладать компетенциями не только в области криминалистики, уголовного, гражданского, арбитражного процесса, а также различных отраслей права, но также знаниями бухгалтерского и налогового учета. Интеграция экономических и юридических знаний для полного и глубокого анализа деятельности объекта судебно-бухгалтерской экспертизы выступает базисом, на котором может строиться решение экспертных задач данного класса экспертиз. Только использование всей совокупности экономической информации для проведения судебно-бухгалтерской экспертизы как учетных, так и внеучетных источников информации, нормативно-плановых данных, дает действенное наполнение работы судебного эксперта, формирует базис экономического исследования и качественную основу для проведения аналитических процедур.

В практической работе судебного эксперта используются различные методы документальной проверки. Нормативно-правовая и формальная оценка позволяют проанализировать в ходе судебной бухгалтерской экспертизы первичные учётные документы на соответствие их установленной законодательством форме, а проведение арифметической и логической увязки таких документов позволяет обнаружить ошибки вследствие некомпетентности сотрудников или наличие фактов мошенничества с итогами данных. Использование различных приемов способствует быстрому выявлению имущественного ущерба для компании и государства, размер такого ущерба и способа его причинения, установлению характера противоправных действий.

Использование специалистом различных методов проведения судебной бухгалтерской экспертизы хозяйствующего субъекта в зависимости от конкретной экспертной задачи является особенностью данного вида деятельности, стандартизация их неприменима, так как не может отразить объективную сторону судебного запроса.

Обобщение общенаучных и специальных методов проведения судебной экономической экспертизы хозяйствующего субъекта представлено данными рисунка 2.



Рисунок 2 – Методы проведения судебной экономической экспертизы хозяйствующего субъекта

Источник: составлено автором

В судебной бухгалтерской экспертизе применимо использование и общенаучных и специальных методов исследования, причем смещение акцента при работе в сторону одного из них является ошибкой. Целесообразно взвешенно и последовательно подходить к выбору метода работы при решении конкретной экспертной задачи, ориентируясь на логику бухгалтерской экспертизы. Например, в случае рассмотрения дела с конкретным составом, актуальным выступает выполнение экономического анализа, сравнительного анализа, сравнение со статическими данными и моделирование.

Использование специальных методов в судебной экспертизе позволяет определить:

- неконтролируемый доход, то есть ту часть финансового результата от предпринимательской деятельности, которая не была зафиксирована в первичных учетных документах, не отражена в регистрах бухгалтерского учета и не включена в показатели бухгалтерской (финансовой) отчётности;
- ту часть финансового результата хозяйственной деятельности, которая была незаконно присвоена или растрачена, сумму дохода, не включенную в налогооблагаемый доход по налогу на прибыль и не включенную в налоговую базу по налогу на добавленную стоимость в ущерб собственникам бизнеса и государственному бюджету России.

Чтобы достичь определения размера ущерба от преступного посягательства в результате противоправных деяний необходимо провести сопоставление отражения предмета посягательств в бухгалтерском и налоговом учете, а также в бухгалтерской (финансовой) и налоговой отчётности с объективной реальностью и оценить последовательность отражения соответствующих фактов хозяйственной жизни.

Каждый метод и прием обосновывает свое применение при производстве различных видов судебной бухгалтерской экспертизы, целенаправленно используется для решения конкретных вопросов, входящих в предмет экспертизы. При практическом использовании методов и приемов учитывается специфика исследуемых судебной экономической экспертизой объектов, характер имеющейся информации, юридическая процедура экспертизы.

Анализ специальных методов экспертного исследования преступлений экономической направленности дает возможность комплексного представления используемых методов (рис. 3).

В познавательной деятельности судебному экономисту-эксперту следует добиваться разумного и логического сочетания, дополнения, уточнения результатов исследования, получаемых разными методами, необходимо пользоваться ими комплексно и системно.

В настоящее время судебная бухгалтерская экспертиза выступает самостоятельным источником доказательств, относящихся к предмету доказывания в соответствующем звене судебной системы. Знание методов исследования данных экономики, финансов и бухгалтерского учета выступает базисом полноценной экспертной работы и повышает возможности всестороннего исследования материалов.

Учитывая отсутствие методических рекомендаций по проведению судебной бухгалтерской экспертизы на основе единого подхода в государственных либо негосударственных судебно-экспертные учреждениях с учетом особенностей ее назначения, предлагается следующий алгоритм, представленный на рисунке 4.

Предлагаемый алгоритм дает возможность структурированно и обстоятельно изучить материалы конкретного дела базируясь на глубоких экономических знаниях эксперта, правильном выборе и последовательном применении приемлемых для решения конкретной экспертной задачи методов.

Алгоритмизация работы судебного эксперта при расследовании сложных и запутанных экономических преступлений позволяет при проведении подготовительных мероприятий экспертизы точно сформулировать основание ее назначения, при вынесении постановления чётко сформулировать вопросы для экспертной оценки, а при формировании экспертного заключения опираться на выводы, собранные различными методами, что способствует формированию однозначных результатов экспертного исследования.



Рисунок 3 – Анализ специальных методов экспертного исследования преступлений экономической направленности

Источник: составлено автором



Рисунок 4 – Алгоритм судебной бухгалтерской экспертизы с учетом особенностей ее назначения

Источник: составлено автором

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Российское уголовное право. Особенная часть / Под ред. М.П. Журавлева, С.И. Никулина. – М.: Лидер, 2016. – 278 с.
2. Карлов, В. Я. Судебные экспертизы в уголовном процессе Российской Федерации: учеб. пособие / В. Я. Карлов., В.В. Лопашенко. – М.: Экзамен, 2011. – 286 с.
3. Кузнецова, Н.Ф. Избранные труды. – Издательство: Юрид. центр Пресс, Санкт-Петербург, 2003. – 834 с.
4. Аверьянова, Т. В. Судебная экспертиза. Курс общей теории / Т.В. Аверьянова. – М.: Норма, 2016. – 480 с.
5. Колесникова, Т.В. Значение судебных экспертиз в расследовании экономических преступлений // Актуальные проблемы права и экономики. Сборник научных трудов. – Саратов, 2017. – С. 33–40.
6. Корухова, Ю.Г. Основы судебной экспертизы. – М: ИНФРА-М, 2014. – 258 с.
7. Лялюк, А.В. Виды и задачи судебных экономических экспертиз / А.В. Лялюк, Ж.О. Костенко // Научные труды КубГТУ. – 2017. – № 9. – С. 216–226.
8. Мусин, Э. Ф. Судебно-экономическая экспертиза в органах внутренних дел Российской Федерации: учеб. пособие / Э. Ф. Мусин, С. В. Ефимов, В. Г. Савенко. – М.: ЭКЦ МВД России, 2010. – 176 с.
9. Савицкий, А.А. Актуальные проблемы судебной экономической экспертизы // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2015. – №10. – С. 39–46.
10. Виноградова, М.М. Теоретические и методологические основы экспертного исследования

финансового состояния хозяйствующего субъекта при расследовании преступлений в сфере экономической деятельности / М. М. Виноградова. – М., 2006. – 214 л.
11. Изварина Н. Ю., Слюсарева М. В. Совершенствование методики проведения судебной финансово-экономической экспертизы с учетом особенностей ее назначения // Молодой ученый. – 2018. – №19. – С. 47–49. – URL https://moluch.ru/archive/205/50232/
12. Изварина Н. Ю., Слюсарева М. В. Разработка комплекса мероприятий по улучшению проведения судебной экономической экспертизы по анализу финансового состояния компании // Молодой ученый. – 2018. – №26. – С. 91–93. – URL https://moluch.ru/archive/212/51783/

УДК 930

Кулиев Ф.М.[1]
Тахушева И.С.[2]

ИНТЕГРАЦИЯ СЕВЕРНОГО КАВКАЗА В СОСТАВ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В XIX В. В КОНТЕКСТЕ РЕПРЕЗЕНТАЦИИ ДОРЕВОЛЮЦИОННОЙ СТОЛИЧНОЙ ЖУРНАЛИСТИКОЙ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИСТОРИИ (НА ПРИМЕРЕ «ОТЕЧЕСТВЕННЫХ ЗАПИСОК»)

Аннотация. В статье, на основе публикаций в дореволюционном журнале «Отечественные записки», анализируется проблема трансформации политико-правовой системы горского социума в условиях инкорпорирования региона в состав России в XIX в. Автор утверждает, что издательская концепция журнала, направленная на исследование малоизученных уголков Российской империи, привела к сохранению огромного комплекса материалов о народах Северного Кавказа, в том числе о системе управления в регионе, что требует серьезного историографического анализа.

Ключевые слова: «Отечественные записки», журнал, Кавказ, Кавказская война, интеграция, эволюция, система управления, право.

Kuliev F.
Takhusheva I.

INTEGRATION OF THE NORTH CAUCASUS INTO THE RUSSIAN EMPIRE IN THE 19TH CENTURY IN THE CONTEXT OF REPRESENTATION OF PRE-REVOLUTIONARY CAPITAL JOURNALISM OF REGIONAL HISTORY (ON THE EXAMPLE OF «OTECHESTVENNYE ZAPISKI»)

Abstract. The article, based on publications in the pre-revolutionary journal «Otechestvennye zapiski», analyzes the problem of transformation the political and legal system of mountain society in the context of incorporating the region into Russia in the 19th century. The author claims that the publishing concept of the journal, aimed at exploring the little-studied corners of the Russian Empire, led to the preservation of a huge range of materials about the peoples of the North Caucasus, including the control system in the region, which requires serious historiographical analysis.

Keywords: «Otechestvennye zapiski», journal, Caucasus, Caucasian war, integration, evolution, control system, law.

В истории народов Северного Кавказа XIX век был насыщен яркими и драматическими событиями, трансформацией административно-территориальной системы и преобразованиями политико-правовой сферы. В современной историографии этим вопросам уделяется

[1] *Кулиев Фарман Мурувват оглы*, доктор исторических наук, доцент, заведующий кафедрой истории, права и гуманитарных дисциплин, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: kyliev_farman@mail.ru, т.: 8-928-348-09-46.

Farman Kuliev, Doctor of Historical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of History, Law and Humanitarian Disciplines, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: kyliev_farman@mail.ru, tel .: 8-928-348-09-46

[2] *Тахушева Инна Сарабиевна*, аспирант, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: tahusheva94@mail.ru, т.: 8-906-485-81-12, 8-938-917-00-14.

Inna Takhusheva, Postgraduate Student, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: tahusheva94@mail.ru, tel.: 8-906-485-81-12, 8-938-917-00-14.

много внимания, проводятся международные и всероссийские конференции, публикуются сборники документов и материалов [1]. Однако на всех этапах исследования ощущается нехватка источниковой базы. Хотелось бы обратить внимание научной общественности еще на одну возможность изучения политической истории народов Кавказа. В распоряжении ученых, краеведов, любителей истории есть огромный по объему, но слабо разработанный комплекс репрезентативных источников, который открывает реальные возможности серьезно углубить наши представления о жизни горских народов. Имеем в виду материалы периодической печати, особенно «толстых» журналов XIX в., в которых размещались емкие подборки материалов о народах России. Отметим, что редакции не только публиковали, но и тщательно отбирали материал для журналов, то есть осуществлялся первичный анализ публикаций и, с этой точки зрения, они были своеобразными научными центрами кавказоведения [2, с. 14].

«Отечественные записки», выходившие в свет в 1818–1884 гг. под редакцией П.П. Свиньина (1818–1838), А.А. Краевского (1839–1867) и Н.А. Некрасова (1868–1884), занимали центральное место среди периодических изданий России XIX в. При подготовке издания оно задумывалось известным путешественником и историком П.П. Свиньиным как журнал «национального» направления с отчетливым историко-этнографическим и «местным» уклоном. Изъездивший всю Европу и Северную Америку Свиньин признавался, что он плохо знал Россию. Вернувшись в Петербург, после очередной поездки в «мир», он делает попытку заполнить пробелы в познании отечества с помощью ежегодных путешествий по России, иногда – в отдаленные ее уголки [3, л. 4об.]. На первой странице нового журнала появился эпиграф, определивший общественное направление «Отечественных записок»: «Любить Отечество – велит природа, Бог; // А знать его – вот честь, достоинство и долг», таким образом определялась цель журнала: укрепление национального русского самосознания и воспитание патриотизма, что после Отечественной войны 1812 г. отвечало самым высоким общественным запросам.

В объявлении о подписке на журнал в 1822 г. Свиньин изложил «программу» «Отечественных записок»: «Одно отечественное, оригинальное будет в нем помещаемо» [4, с. 395]. Первый пункт программы включал публикацию «журналов многих никому не известных русских путешественников по России, Бухарии, Кавказу, Киргизской степи и чужим краям», второй – «записок отличных воинов-литераторов» [5, л. 7–8] и т.д. Таким образом, с этого времени облик издания обретает общественную определенность и структурированность.

В соответствии с концепцией журнала в нем с первых номеров появились статьи об общественном и политическом быте народов Северного Кавказа. Напечатанные в периодическом издании в 1821–1824 гг. выдержки из рукописи командира Левого фланга Кавказской линии О.Л. Дебу содержали, в том числе, наблюдения автора о распределении полномочий между двумя институтами власти в Кабарде: князем и «советом» (Под советами автор имеет в виду форму народного собрания Хасэ. – И.Т.). Текст статьи Дебу позволяет утверждать, что только народное положение имело силу закона, а князья были лишь «наблюдателями законоположительной власти» [6, с. 100-102]. Конечно, эти наблюдения автора далеки от действительности. Князья Кабарды в социальной иерархии Северного Кавказа стояли на первом месте среди горских народов, поэтому их роль в решении всех вопросов жизнедеятельности народа была определяющей. Не случайно, сам автор говорит о том, что Хасэ (Народное собрание. – И.Т.) разбирал только те вопросы, которые инициировали князья. Вместе с тем, благодаря стараниям Свиньина, подписчики журнала получили первоначальные представления о политических институтах в регионе. Для российской общественности, мало знакомой с особенностями системы управления на Кавказе, эти материалы становились отправной точкой для исследовательских изысканий, его работа в свое время была вполне востребована [7, с. 142].

Второй состав редакционной коллегии «Отечественных записок» во главе с извест-

ным журналистом А.А. Краевским расширил тематику публикаций. Наряду с традиционными авторскими произведениями редакторы стали публиковать официальные документы, выдержки из правительственных отчетов, многие из которых касались развития политических институтов на Кавказе. Сам Краевский активно следил за ходом событий в регионе, привлекал кавказских корреспондентов, интересовался отзывами провинциальных периодических изданий о публикациях в своих журналах. В его собрании газет и журналов обнаружен один номер «Терских ведомостей» за 1876 г., откуда он вырезал заметку из приказа по Терскому казачьему войску [8]. В личном фонде журналиста имеется его переписка с русским офицером Л. Екельном, находившемся в плену у чеченцев, который предлагал опубликовать свои воспоминания о нахождении на Кавказе в «Отечественных записках», что с радостью было встречено Краевским [9, л. 1–1об.].

Публицистическая деятельность членов редколлегии журнала позволяет сегодня проследить процесс интеграции горцев Кавказа в административно-правовое пространство Российской империи. Среди опубликованных источников преобладают правительственные указы по вопросам создания и функционирования центральных и региональных политических учреждений, уголовное и гражданское законодательство.

В «Отечественных записках» в 1839-1867 гг. были перепечатаны следующие законодательные акты:

1. об учреждении в 1840 г. в Закавказском крае Особого комитета под председательством генерал-адъютанта графа А.И. Чернышева для обеспечения эффективного управления в регионе [10, с. 2-3];
2. указ об учреждении наместничества на Кавказе (1844 г.) [11, с. 9–10];
3. указы об утверждении штатов Тифлисской городской полиции и квартирной комиссии, положение об учреждении Закавказского Приказа Общественного Призрения, находившегося в непосредственном ведении кавказского наместника, указы о кавказских и закавказских выпускниках имперских высших учебных заведений (1848 г.) [12, с. 33–34];
4. дополнения к третьему тому Свода Уставов о службе гражданской (1842 г.) [13, с. 5];
5. изменения и дополнения к положениям об управлении Ставропольской губернией (1849 г.) [14, с. 5–6] и др.

Анализируя список нормативных документов, можно прийти к логическому заключению, что актуальными для редакционного состава являлись сведения о разрушении традиционного уклада жизни горцев и их включение в административное поле Российской империи. «Отечественные записки» одними из первых транслировали информацию о важных событиях в регионе.

Значимой составляющей программной деятельности журнала являлась публикация сведений о шариате и мусульманском праве горцев. Специфическая система исламского законодательства, представляющая собой интеграцию юридических и религиозных понятий, вызывала удивление и ожесточенные споры в столице. Видимо, для разъяснения и широкого, гласного обсуждения важнейшей проблемы для граждан, исповедующих ислам, «Отечественные записки» напечатали выдержки из труда Р.А. Фадеева «Шестьдесят лет Кавказской войны». В них отмечалось, что с укреплением позиций России на Кавказе в 1820-х гг. началось уничтожение народных органов власти в регионе, что привело к распространению шариата, причем как сторонниками имама Шамиля, так и российской администрацией на Кавказе [15, с. 95–106].

В XIX в. трансформационные процессы затронули и судебную систему. Актуальными для «Отечественных записок» являлись публикации о правовой культуре населения России, в том числе и кавказских народов. Сравнивая правовое состояние российского общества с западноевропейским, обозреватель «Внутренней хроники» журнала Н.А. Демерт в 1872 г. отмечал, что, как и в российском обществе, так и в суде, уважать друг друга еще не научились [16, с. 71]. Председатели на судебных процессах не уважали ни публику (ее нередко выгоняли на судебных процессах из зала или вообще не пускали, за что она «кусала судеб-

ных приставов»), ни адвокатов. А адвокаты, со своей стороны, тоже не выказывали особого почтения судьям, что побуждало публику пренебрежительно относиться и к тем, и другим, а также к членам судебного процесса.

Характерный случай из судебной практики привел Н.А. Демерт в журнальной публикации. Так, в тифлисской судебной палате рассматривалось дело, заключавшееся в том, что член местного окружного суда, занимавший не раз должность председателя, г. Юферов был приглашен запиской грузинским князем Мамия Гуриэль к нему на квартиру и, затем, с помощью нескольких человек высечен розгами. Юферов, как можно заключить из последующих действий, сначала не хотел предавать огласке скандал, произошедший с ним; поэтому в тот же вечер он поехал в оперу, а затем отправился в гости, где просидел до двух часов ночи [16, с. 71].

Вполне понимая нелепость такого дикого выражения неуважения к суду, благоразумный судья не признал возможным публично заявить об этом факте. Но «дикий» князь Мамия сам постарался везде разгласить о своем подвиге, и поэтому был заключен в тюрьму, несмотря на искусную защиту адвоката, который старался убедить сослуживцев высеченного судьи, что «сечение розгами есть низшая степень наказания, потому будто бы, что этим сечением заменяется в некоторых случаях тюремное заключение. Затем присяжный поверенный заметил, что наказание розгами есть педагогическая мера, употребляемая в учебных заведениях для вразумления детей», следовательно, за него нельзя судить человека уж очень строго [16, с. 72]. Данный пример подтверждает, что не только в регионе, но и в центре, еще не было выработано уважение, как к самому процессу осуществления правосудия, так и к участникам судебного процесса.

Таким образом, подводя итоги, отметим, что вхождение народов Северного Кавказа в состав Российской империи являлось одной из ключевых тем периодических изданий XIX в. СМИ, получившие возможность освещения политических событий, регулярно печатали обстоятельные отчеты о положении дел на Кавказе. Среди «толстых» журналов XIX в. большая роль принадлежала «Отечественным запискам», которые опубликовали огромный корпус материалов о разрушении традиционного уклада жизни горцев и выстраивании в регионе российской администрации.

Исследовательский интерес к проблемным вопросам политико-правовой истории народов Кавказа с годами только усилился. Надеемся, что журнальные публикации значительно пополнят источниковую базу и позволят исследователям с новой стороны взглянуть на ход и итоги исторических процессов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Сюкияйнен Л.Р. Шариат, адат и российское законодательство: соперничество или взаимодействие? // Человек и общество на Кавказе. Проблемы правового бытия. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. Ставрополь, 2002. С. 124–131; Исмаилов М.А. Адаты Бежтинского округа. Махачкала ИПЦ ДГУ, 2004; Он же: История государства и права Дагестана. Ч. 1. Курс лекций. Махачкала, 2007; Мисроков З.Х. Адат и шариат в Российской правовой системе. М., 2002; Шапсугов Д.Ю. Обычное право и его роль в правовом развитии общества // Обычное право в России: проблемы теории, истории и практики. Ростов н/Д, 1999; Правовой мир Кавказа: прошлое, настоящее, будущее // Материалы международной научно-практической конференции / Отв. ред. и сост. Д.Ю. Шапсугов. Ростов н/Д, 2011 и др.
2. Кузьминов П.А. Кавказоведение на грани веков // Кавказоведение: опыт исследований. Материалы Международной научной конференции. 13–14 октября 2005. Владикавказ: Издательско-полиграфическое предприятие им. В. Гассиева, 2006. С. 5–34.
3. Российский государственный исторический архив (далее – РГИА). Ф. 772. Оп. 1. Д. 1053.
4. Свиньин П.П. Объявление о продолжении издания «Отечественных записок» на 1822 год // Отечественные записки. 1821. № 7. С. 395–397.
5. РГИА. Ф. 734. Оп. 1. Д. 133.

6. Дебу О.Л. Разные исторические замечания о Кавказских народах // Отечественные записки. 1821. Т. 8. С. 86–104.
7. Ткаченко Д.С., Колоссовская Т.А. «Мы на Кавказе воевали не для того, чтобы разбить неприятеля и уйти…». Социокультурная деятельность Кавказской армии (по воспоминаниям и исследованиям современников). Ставрополь: Изд-во СГУ, 2011. 303 с.
8. Российская национальная библиотека (далее – РНБ). Ф. 391. Ед. хр. 130. Собрание газет и газетных вырезок. С пометами и отчерками А.А. Краевского. 1831–1862. 94 л.; Ф. 73. Ед. хр. 1149. «Терские ведомости», газ. № 41 за 7 октября 1876 г.
9. РНБ. Ф. 391. Ед. хр. 353. Екельн Л. Письма А.А. Краевскому. Миргород, 1843.
10. Обзор нынешнего состояния разных частей государственного управления за май и июнь месяцы 1840 г. // Отечественные записки. 1840. Т. 12. С. 2–3.
11. Обозрение современного движения русского законодательства и распоряжений по государственному управлению за февраль 1846 г. // Отечественные записки. 1846. Т. 45. С. 9–10.
12. Обозрение современного движения русского законодательства и распоряжений по государственному управлению за июнь 1848 г. // Отечественные записки. 1848. Т. 59. С. 33–34.
13. Обозрение современного движения русского законодательства и распоряжений по государственному управлению за ноябрь 1847 г. // Отечественные записки. 1848. Т. 56. С. 5.
14. Обозрение современного движения русского законодательства и распоряжений по государственному управлению за ноябрь 1849 г. // Отечественные записки. 1850. Т. 68. С. 5–6.
15. Фадеев Р.А. Шестьдесят лет Кавказской войны. Тифлис, 1860 // Отечественные записки. 1860. Т. 128. С. 95–106.
16. Демерт Н.А. Наша современная литература и общество // Отечественные записки. 1872. Т. 204. С. 71–72.

УДК 343.346

Орлова С.А. [1]
Молодцов К.М. [2]

ПРОФИЛАКТИКА ИДЕОЛОГИИ ЭКСТРЕМИЗМА И ТЕРРОРИЗМА В МОЛОДЁЖНОЙ СРЕДЕ КАК СПОСОБ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЦЕЛОСТНОСТИ КОНСТИТУЦИОННОГО СТРОЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена изучению влияния преступлений террористического и экстремистского характера на институт конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, характеристике нормативной базы по противодействию экстремизму и терроризму, рассмотрению института профилактики преступлений данной направленности. Цель статьи – показать преимущества такого способа профилактики, как Правовая школа.

Ключевые слова: терроризм, экстремизм, профилактика преступлений, молодежь, Правовая школа.

Orlova S.
Molodtsov K.

PREVENTION OF THE IDEOLOGY OF EXTREMISM AND TERRORISM IN THE YOUTH ENVIRONMENT AS A WAY TO ENSURE THE INTEGRITY OF THE CONSTITUTIONAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article is devoted to the study of the influence of crimes of a terrorist and extremist nature on the institution of constitutional rights and freedoms of citizens of the Russian Federation, a description of the regulatory framework for countering extremism and terrorism, and consideration of the institution of crime prevention in this area. The purpose of the article is to show the advantages of such a method of prevention as the Law School.

Keywords: terrorism, extremism, crime prevention, youth, Law School.

Признание Российской Федерацией человека, его прав и свобод, высшей ценностью, является неотъемлемой частью демократического государства и накладывает на Россию обязанность признания, соблюдения, а также защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ). Террористическая и экстремистская деятельность запрещенных в России организаций направлена на нарушение единства и территориальной целостности страны, на дестабилизацию внутриполитической обстановки. По мнению В.А. Бурковской, терроризм нарушает главное право человека – право на жизнь [1, с. 4]. Изучение способов профилактики вовлечения молодежи в указанные организации является актуальной задачей современной науки.

Проблема противодействия терроризму

[1] *Орлова Светлана Алексеевна,* старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права, Руководитель Правовой школы, Ивановский филиал РАНХиГС, г. Иваново, e-mail: orlova-1972@list.ru, т. +7(4932)30-03-46

Svetlana Orlova, Senior Lecturer, Department of Theory and History of State and Law, Head of the Law School, Ivanovo Branch of RANEPA, Ivanovo, e-mail: orlova-1972@list.ru,. +7(4932) 30-03-46

[2] *Молодцов Константин Максимович,* студент 2 курса, направление подготовки 40.03.01 Юриспруденция, Ивановский филиал РАНХиГС, г. Иваново, e-mail: oriongamesclan@gmail.com, т. +(4932)30-03-46

Konstantin Molodtsov, 2nd year student of the direction of preparation 40.03.01 Jurisprudence, Ivanovo Branch of RANEPA, Ivanovo, e-mail: oriongamesclan@gmail.com, tel. + (4932)30-03-46

наиболее остро встала перед Россией в 1990-е годы. В соответствии со ст. 7 Федерального закона от 25.07.1998 № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» (утратил силу) осуществление борьбы с преступлениями данной направленности было возложено на Федеральную Службу Безопасности России, ее территориальные подразделения. В соответствии с Указом Президента РФ «О мерах по усилению борьбы с терроризмом» № 338 от 7 марта 1996 г. (утратил силу), в структуре ФСБ была сформирована специальная структура – Антитеррористический центр (Центр специального назначения ФСБ России) – служба по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом. Оказывать противодействие проявлениям терроризма в Российской Федерации кроме ФСБ, были призваны такие органы, как Следственный комитет РФ, Прокуратура РФ, МВД, Минюст, МЧС, Национальный антитеррористический комитет РФ и многие другие органы.

Нормативные правовые акты, принятые в 1990-х годах, через 10 лет были заменены новым Федеральным законом от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [2]. В статье 3 указанного закона терроризм определялся, как «идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий» [2].

Понятие экстремизма сформулировано в ст. 1 Федерального закона от 27 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (в ред. от 02.12.2019 № 421-ФЗ) [3]. В нем указывается, что экстремистская деятельность (экстремизм) включает в себя «насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации». Экстремизмом признается публичное оправдание терроризма; возбуждение и пропаганда социальной, расовой, национальной или религиозной розни и совершение преступлений по этим мотивам; нарушение прав и свобод человека по причине его принадлежности к определенной расе, национальности или религии. В понятие экстремизма входят такие деяния, как нарушение избирательных прав граждан, соединенные с насилием или угрозой его применения; воспрепятствование законной деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных организаций, сопряженное с насилием или угрозой насилия. В перечень деяний, относящихся к экстремистским, входит использование нацистской или схожей с ней символики и атрибутики, за исключением случаев, когда она используется в противоположных целях, для формирования негативного отношения к идеологии нацизма и экстремизма. Публичные призывы к совершению перечисленных выше деяний, их организация или подготовка к ним, в том числе предоставление соответствующей учебной литературы и т.д., подстрекательство к ним, а также их финансирование также относится к экстремизму. Публичное заведомо ложное обвинение в экстремизме должностного лица в период исполнения им своих обязанностей, также вошло в состав понятия «экстремизм» [3].

Следует заметить, что в редакции закона от 2 декабря 2019 года законодатель уточнил, что использование нацистской или схожей с ней символики или атрибутики, не является экстремизмом, если направлено на формирование негативного отношения к идеологии нацизма и экстремизма. Одним из принципов противодействия экстремистской деятельности признается взаимодействие государства с институтами гражданского общества (ст. 2), а принятие профилактических мер признано, наряду с другими, основным направлением такого противодействия (ст. 3). [3].

Нормативная база, регулирующая деятельность правоохранительных органов РФ по противодействию экстремизму и терроризму, сформировалась в 1990–2000 годах. Так, помимо Уголовного кодекса РФ, устанавливающего ответственность за преступления террористической и экстремистской направленности, и Федерального закона от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» в России были приняты: Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране», Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О

противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», Федеральные законы от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», и от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», «Стратегия противодействия экстремизму в Российской Федерации до 2025 года» (утв. Президентом РФ 28.11.2014 № Пр-2753), другие федеральные законы, Указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства РФ, нормативные правовые акты субъектов РФ и т.д. Уголовные дела о террористических преступлениях с 1 января 2015 года подсудны военным судам.

Таким образом, в России сложилась за последние десятилетия система государственных органов и нормативная база по противодействию террористической деятельности. Аналогичная система действует и в отношении преступлений экстремистской направленности. Как указывала Ю.В. Стригуненко, «важными задачами, стоящими перед государственными органами в сфере противодействия экстремизму, являются получение, сосредоточение, регистрация и оценка информации, относящейся к проявлениям экстремизма, и принятие мер по их пресечению» [4, с. 74]. Правоохранительными органами осуществляется регистрация преступлений террористической и экстремистской направленности. Количество таких преступлений неуклонно растет. Это видно из приведенной ниже таблицы 1.

Таблица 1. Количество зарегистрированных преступлений экстремистской и террористической направленности за последние 10 лет [5]

Год	Всего зарегистрировано преступлений экстремистской направленности	Не раскрыто преступлений экстремистской направленности	Зарегистрировано преступлений террористического характера	Не раскрыто преступлений террористического характера
2009	548	57	654	87
2010	656	75	581	118
2011	622	98	622	117
2012	696	106	637	117
2013	896	109	1382	552
2014	1034	382	1128	339
2015	1329	815	1538	758
2016	1450	161	2227	1349
2017	1521	177	1871	1039
2018	1265	123	1679	791

Экстремизм и терроризм являются одной из наиболее сложных проблем современной России. Радикальные взгляды и убеждения формируются в молодежной среде под влиянием социальных, политических, экономических и иных факторов. Как отмечал М.Я. Яхьяев, питательной средой для развития идеологии и практики экстремизма является резкое имущественное расслоение российского общества, социальная несправедливость и нищета, отчужденность основной массы населения от власти, невозможность реализации прав и свобод, провозглашенных в Конституции РФ [6]. Основной проблемой является отсутствие у молодежи прочных идеологических установок. Именно поэтому молодые люди вливаются в ряды террористических и экстремистских организаций.

По данным Портала правовой статистики Генеральной прокуратуры РФ, как было показано выше, за 2018 год выявили 1265 преступлений экстремистской направленности и 1679 преступлений террористического характера. Следует подчеркнуть, что большую часть лиц, совершивших данные деяния, составили молодые люди в возрасте до 35 лет.

Государство различными методами противодействует преступлениям террористической и экстремисткой направленности, создает условия

для снижения их количества, старается решить те проблемы, которые ведут к развитию экстремистской идеологии. Разработана система Национальных и федеральных проектов, приоритетных программ и проектов, призванная развивать человеческий капитал (здравоохранение, образование, демографию, культуру), комфортную среду для жизни и способствовать экономическому росту на период до 2024 года. Программа мер, предпринимаемых органами государственной власти и местного самоуправления, приводящих к устранению причин, способствующих совершению преступлений террористической и экстремистской направленности, подробно изложена в «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» от 31.12.2015 [7].

В «Стратегии» деятельность террористических и экстремистских организаций названа в числе основных угроз государственной и общественной безопасности России (п. 43), а профилактика преступности среди несовершеннолетних считается одной из важнейших задач в работе правоохранительных органов и специальных служб (п. 45). Отмечается, что идет выработка механизмов выявления, предупреждения и пресечения актов терроризма и различных форм экстремизма, вербовки граждан РФ в зарубежные террористические организации, осуществляется нейтрализация межнациональных конфликтов (п. 47) [7].

Необходимо согласиться с положением «Стратегии» о том, что эффективным способом предотвращения соответствующих преступлений является их профилактика. Она может осуществляться не только государственными органами или органами местного самоуправления, но и общественными организациями, иными институтами гражданского общества. Как отмечает Д.Д. Инаева, профилактика должна в первую очередь проводиться в молодежной среде. Необходимо изменить правовую психологию молодых людей, добиться отрицательного отношения к самой идее о том, что своих целей можно добиваться путем совершения террористических актов [8, с. 336].

Молодёжь не защищена от угрозы сильного негативного воздействия в сети Интернет. Итогом этого воздействия становится рост числа преступлений, совершённых молодыми людьми на национальной или религиозной почве. Очевидно, что необходимо вести разъяснительную работу среди молодёжи об опасности вербовки, осуществляемой подобным образом, при этом демонстрируя уважительное отношение к мнению и позиции молодых людей. Таким образом, данная социальная группа сможет почувствовать, что ей доверяют и прислушиваются к её мнению.

Одной из организаций, содействующих правоохранительным органам в противодействии терроризму и экстремизму, стала созданная по Постановлению Губернатора Владимирской области от 24.01.2012 № 50 «Правовая школа Владимирской области по профилактике терроризма и экстремизма среди молодёжи» [9]. Ее деятельность направлена на реализацию положений Концепции региональной информационной политики в сфере противодействия терроризму и экстремизму, утверждённой Указом Губернатора области от 15.04.2011 № 11 и осуществляется на общественных началах [10].

Преимуществом способа профилактики терроризма и экстремизма в молодёжной среде, используемого во Владимирской области, является то, что информация при проведении профилактики, поступает от молодого человека (например, студента Владимирского филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ) к молодому человеку (обучающемуся школы, колледжа и т.д.). Это позволяет эффективнее доносить информацию до слушателя [11]. Отделения Школы имеются во всех районах Владимирской области.

«Правовая школа по профилактике терроризма и экстремизма в молодёжной среде» существует при Ивановском филиале РАНХиГС. Правовой школой осуществляется профилактика вовлечения представителей молодежной среды в экстремистские и террористические организации, формируется правосознание и правовая модель поведения в области межэтнических и межконфессиональных отношений. Профилактические занятия проводятся в интерактивной, лекционной и игровой формах студентами Академии, преимущественно первого курса. Это позволяет донести сложную информацию в доступной для детей и подростков форме. Участниками Правовой

школы создаются обучающие и профилактические видеоролики, видеоуроки, способствующие визуализации сложных правовых тем и изложению их в юмористической и наглядной форме. Разнообразие сценариев, разработанных с учетом возрастной психологии, позволяет проводить профилактическую работу в группах от семи до восемнадцати лет.

Считаем, что возможно распространить опыт Владимирской и Ивановской Правовых школ на территории других субъектов Российской Федерации, развивать там подобные способы профилактики. Наладить соответствующую профилактическую работу среди обучающихся общеобразовательных и профессиональных образовательных учреждений можно за достаточно короткий период времени. Например, Правовой школе Ивановского филиала РАНХиГС понадобилось для этого несколько недель.

Итак, терроризм и экстремизм являются преступлениями против общественной безопасности, общественного порядка, государственной власти, и являются угрозой для конституционного строя РФ. Деструктивные организации пытаются вовлекать молодежь в свои ряды, навязывать им опасные, радикальные идеологии, которые могут подвергать угрозе конституционные права и свободы граждан нашей страны. Развитие информационных технологий открывает для данных организаций новые возможности и способы вербовки населения. Гражданское общество и правоохранительные органы способны существенно сократить количество преступлений террористического характера и экстремистской направленности с помощью профилактики данных видов преступлений.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Бурковская, В.А. Уголовное преследование терроризма / В.А. Бурковская, Е.А. Маркина, В.В. Мельник. – М.: Юрайт, 2008. – 160 с. – URL: http://bookfi.net/book/633971
2. Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства РФ. – .2006. – № 11. – Ст. 1146.
3. Федеральный закон от 25.07.2002 № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3031; Российская газета. – 5 декабря 2019. – № 275(8033).
4. Стригуненко, Ю.В. Роль правоохранительных органов в противодействии экстремизму / Ю.В. Стригуненко // Вестник Краснодарского университета МВД России. – 2011. – С. 74-79. – URL: https://cyberleninka.ru/article/v/rol-pravoohranitelnyh-organov-v-protivodeystvii-ekstremizmu/
5. Генеральная Прокуратура Российской федерации. Портал правовой статистики. — URL: http://crimestat.ru/
6. Яхьяев, М.Я. Факторы воспроизводства экстремизма и терроризма в современной России: комплексный анализ / М.Я. Яхьяев // Исламоведение. – 2016. – № 3. – С. 26-39. – URL: http://rusrand.ru/analytics/faktory-vosproizvodstva-ekstremizma-i-terrorizma-v-sovremennoy-rossii-kompleksnyy-analiz/
7. Указ Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 1 – Ст. 212.
8. Инаева, Д.Д. Профилактика терроризма и экстремизма в молодежной среде / Д.Д. Инаева // Молодой ученый. – 2017. – № 1. – С. 334–336. – URL: https://moluch.ru/archive/135/37941/
9. Постановление Губернатора Владимирской области от 24.01.2012 № 50 «Об утверждении Положения о правовой школе по профилактике экстремизма среди молодёжи» // Газета «Владимирские ведомости». – 28.01.2012. – № 14.
10. Указ Губернатора Владимирской области от 15 апреля 2011 года № 11 «О концепции региональной информационной политики в сфере противодействия терроризму и экстремизму» // Газета «Владимирские ведомости». – 20.04.2011. – № 90.
11. Быба, А.И. Опыт работы Правовой школы Владимирской области по профилактике экстремизма среди молодежи / А.И. Быба. – URL: https://cyberleninka.ru/article/n/opyt-raboty-pravovoy-shkoly-vladimirskoy-oblasti-po-profilaktike-ekstremizma-sredi-molodezhi/viewer

УДК 35

Устименко И.В.[1]

УЧАСТИЕ ПРОКУРОРОВ В СУДЕБНЫХ ПРОЦЕССАХ (НА ПРИМЕРЕ ПРОКУРАТУРЫ ИВАНОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Аннотация. В работе через практику реализации полномочий прокурора отображаются вопросы участия прокуроров органов прокуратуры Ивановской области в судебных процессах различных видов судопроизводства: уголовного, гражданского, административного и арбитражного.

Ключевые слова: органы прокуратуры, суд, судопроизводство, исковое заявление, приговор, решение суда, законность, защита прав граждан.

Ustimenko I.

PARTICIPATION OF PROSECUTORS IN COURT PROCEEDINGS (ON THE EXAMPLE OF THE PROSECUTOR'S OFFICE OF THE IVANOVO REGION)

Abstract. In the work, through the practice of implementing the powers of the Prosecutor, questions of participation of prosecutors of the Ivanovo region Prosecutor's office in judicial processes of various types of legal proceedings: criminal, civil, administrative and arbitration are displayed.

Keywords: prosecutor's offices, court, legal proceedings, statement of claim, sentence, court decision, legality, protection of citizens' rights.

Участие прокуроров в судебных процессах (рассмотрении дел судами) является одним из иных (ненадзорных) направлений деятельности прокуратуры Российской Федерации. Такое участие является достаточно важной и действенной гарантией обеспечения законности и эффективности правосудия, вынесения судами правосудных судебных актов.

Прокурор при осуществлении задач укрепления законности, защиты прав, свобод и законных интересов граждан или интересов Российской Федерации (нарушенных или оспариваемых), участвует в рассмотрении дел любыми судами (судами общей юрисдикции и арбитражными судами) в случаях, которые предусмотрены процессуальным законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, в том числе федеральными законами.

Принимая участие в рассмотрении уголовных дел судами, прокурор, являясь государственным обвинителем, способствует защите прав и законных интересов лиц и организаций, пострадавших от преступлений, а также защите личности (человека и гражданина) от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения прав и свобод.

Уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказания в той же мере отвечают назначению уголовного судопроизводства, что и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию.

На протяжении ряда лет приоритетными в организации работы органов прокуратуры Ивановской области по участию прокуроров

[1] *Устименко Иван Валентинович*, старший советник юстиции, кандидат юридических наук, заведующий кафедрой организации правоохранительной деятельности и правового обеспечения национальной безопасности, Ивановский филиал РАНХиГС, г. Иваново, e-mail: ustimencko.ivan@yandex.ru

Ivan Ustimenko, Senior Adviser to Justice, Ph.D. in Law, head of the Department of law enforcement organization activities and legal support of national security, Ivanovo Branch of RANEPA, Ivanovo, e-mail: ustimencko.ivan@yandex.ru

в судебных стадиях уголовного судопроизводства были вопросы ее дальнейшего совершенствования, объективной оценки собранных и представленных в суде доказательств, полноты их судебного исследования, повышения качества поддержания государственного обвинения, предупреждения причин, влекущих постановление судами незаконных, необоснованных и несправедливых приговоров, эффективного устранения допущенных судами ошибок.

По всем делам публичного и частно-публичного обвинения обеспечено участие государственных обвинителей, которые ориентированы на строгое соблюдение конституционных прав и свобод участников уголовного судопроизводства, обеспечение законности и справедливости при рассмотрении уголовных дел.

Ежегодно судами Ивановской области рассматривается около 4 500 уголовных дел, под судебным следствием находится около 5 000 лиц. Судом приговоры ставятся примерно по 3 500 уголовным делам, столько же лиц привлекается к уголовной ответственности.

Особо взвешенно прокуроры Ивановской области подходят к разрешению вопросов о возможности рассмотрения уголовных дел в особом порядке. В результате ежегодно соотношение итоговых судебных решений, постановленных в таком порядке, составляет более 50% от общего числа.

Аппаратом прокуратуры области регулярно анализируются причины вынесения оправдательных приговоров, практика апелляционного и кассационного обжалования судебных решений, обобщается практика поддержания обвинения по делам о преступлениях несовершеннолетних и иным категориям дел. В целях повышения профессионального мастерства государственных обвинителей на регулярной основе проводятся учебные занятия, семинары.

Проводятся организационные мероприятия, связанные с началом рассмотрения в районных судах дел с участием присяжных заседателей. С целью обеспечения участия прокуроров в судах с участием присяжных заседателей из наиболее подготовленных и грамотных сотрудников сформирован корпус государственных обвинителей. Дела, рассматриваемые в районном суде с участием присяжных заседателей, как правило, заканчиваются вынесением обвинительного приговора.

Вопросы соблюдения законности при обеспечении участия прокуроров в поддержании государственного обвинения в суде первой инстанции, апелляционном и кассационном обжаловании незаконных, необоснованных судебных решений обсуждались на коллегии прокуратуры области.

Уделено особое внимание обеспечению взаимодействия надзирающих прокуроров и государственных обвинителей при разрешении вопросов, возникающих в ходе разбирательства уголовных дел, своевременному обмену между заинтересованными подразделениями прокуратуры информацией о выявленных в ходе судебного разбирательства недостатках расследования, а также с органами предварительного расследования, заявлению прокурорами ходатайств о вынесении частных постановлений в адрес должностных лиц, допустивших нарушение закона.

В то же время в решении коллегии прокуратуры Ивановской области указывалось на недопустимость любого давления на государственных обвинителей, принуждение их к отстаиванию выводов органов предварительного расследования, не подтвержденных исследованными в ходе судебного разбирательства доказательствами. Проводимая работа способствует повышению качества предварительного расследования.

В гражданском и административном судопроизводствах основной задачей участия прокурора в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав и свобод человека и гражданина, организации, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, административных, трудовых или иных правоотношений, является правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских и административных дел.

Участие прокурора в гражданском судопроизводстве должно способствовать укреплению законности и правопорядка, предуп-

реждению правонарушений, формированию уважительного отношения к закону и суду.

Участие прокурора в арбитражном процессе способствует повышению защиты нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов лиц, осуществляющих предпринимательскую и иную экономическую деятельность, а также прав и законных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, иных органов, должностных лиц в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Как же эти вопросы решаются на практике, посмотрим на примере работы органов прокуратуры Ивановской области.

Анализ состояния работы по реализации полномочий в гражданском и административном процессах свидетельствует об увеличении нагрузки по участию прокуроров в рассмотрении судами первой инстанции дел, по которым такое участие предусмотрено законом.

В частности, более чем на четверть ежегодно возрастает количество жилищных споров, увеличивается, хоть и незначительно, количество дел о возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, об ограничении (отмене ограничения), лишении родительских прав и восстановлении в родительских правах.

Ежегодно прокуроры вступают в процесс для дачи заключения почти по 3 000 дел, в том числе примерно по 20, рассмотренным по первой инстанции Ивановским областным судом. Постановленные по ним решения Верховным Судом Российской Федерации не отменялись и не изменялись.

Прокурорами также ежегодно обеспечивается участие в рассмотрении почти 1 800 дел по искам и заявлениям прокурора, около 300 заявлений по вопросам, связанным с исполнением судебных актов. Судом апелляционной инстанции с участием прокурора рассматривается также почти 300 дел.

Сложилась возможная для распространения в прокуратурах других субъектов Российской Федерации положительная судебная практика привлечения прокурора как представителя интересов государства к участию в делах о разделе совместно нажитого имущества, инициируемых лицами, осужденными за совершение коррупционных преступлений, либо их супругами.

При этом прокурорами активно используются процессуальные полномочия лица, участвующего в деле, в том числе право оспаривания неправосудных судебных актов.

Так, Ивановским областным судом удовлетворено апелляционное представление прокурора Ленинского района г. Иваново на решение районного суда по иску о разделе совместно нажитого имущества. Ранее приговором суда Б. осужден за совершение преступления, предусмотренного ч. 6 ст. 290 УК РФ, ему назначено наказание в виде лишения свободы со штрафом в сумме 14 млн рублей. Удовлетворив требования истца о разделе имущества, в том числе и арестованного (квартира и автомобиль), в соответствии с предложенным его женой вариантом, суд нарушил интересы государства как кредитора, создав условия для невозможности взыскания назначенного ответчику штрафа. По результатам рассмотрения представления прокурора решение суда изменено, спорное имущество передано в собственность Б. и на него в дальнейшем может быть обращено взыскание.

Палехским районным судом Ивановской области рассмотрено аналогичное дело о разделе совместно нажитого имущества супругов С. Муж осужден за совершение преступлений, предусмотренных п. «в» ч. 5 ст. 290 УК РФ, ч. 2 ст. 290 УК РФ, ему назначено наказание в виде лишения свободы со штрафом в размере 14 млн. рублей. Раздел спорного имущества произведен с учетом мнения прокурора, участвовавшего в деле, исходя из баланса законных интересов кредитора и должника.

С учетом того, что обращение в суд является наиболее действенной мерой реагирования, прокуроры сосредоточили усилия на решении мерами гражданско-правового характера наиболее значимых, актуальных для граждан и неопределенного круга лиц проблем, а также

на защите интересов государства, в частности от последствий преступных посягательств.

Традиционно приоритетными направлениями исковой работы остается защита трудовых, социальных, жилищных прав, а также прав и свобод граждан, находящихся в сложной жизненной ситуации.

Повышенное внимание уделяется вопросам защиты интересов государства, в том числе в сферах государственной и муниципальной собственности, бюджетного законодательства, а также возмещению ущерба, причиненного правонарушениями.

Ежегодно в суд общей юрисдикции в порядке гражданского и административного судопроизводства прокурорами направляется около 3 500 исков и заявлений на общую сумму порядка 150 млн рублей.

На особом контроле в прокуратуре области находятся вопросы обеспечения жильем инвалидов.

Кинешемской городской прокуратурой Ивановской области в результате прокурорской проверки установлено, что гр-н Г. имеет инвалидность 1 группы по общему заболеванию бессрочно и признан нуждающимся в жилом помещении. Вместе с тем ввиду отсутствия финансирования жилье ему не предоставлено.

Прокурор в интересах Г. обратился в суд с иском о возложении на администрацию Решемского сельского поселения обязанности предоставить инвалиду благоустроенное жилье по договору социального найма, равноценное по общей площади ранее занимаемому.

Решением суда требования прокурора удовлетворены. Судебный акт вступил в законную силу. На время исполнения судебного акта администрация предоставила Г. временное жилье.

Ежегодно повышенное внимание прокуроров уделяется сфере обеспечения безопасности в местах массового пребывания людей. По результатам проведенных проверок в суды направляются исковые заявления, предметами которых являются вопросы пожарной и технической безопасности большинства крупных торговых центров г. Иваново.

В отношении ООО «Вегас» и ООО «Бизнесгарант», расположенных в ТЦ «Евроленд», требования прокурора удовлетворялись судебными решениями; в отношении некоторых юридических лиц (ООО «А113», ООО «Детский развлекательный центр» и других ответчиков), расположенных в ТЦ «Серебряный город», производство судами прекращалось в связи с добровольным удовлетворением требований прокурора.

В процессе рассмотрения иска прокурора Ленинского района г. Иваново к ИП убран детский развлекательный центр «Антошка», располагавшийся на 4 этаже ТЦ «Шоколад». При предъявлении и рассмотрении исков данной категории не допущено возникновение негативных последствий, связанных с неисполнением требований прокуроров.

Особое внимание уделяется работе, направленной на возмещение ущерба, причиненного Российской Федерации, Ивановской области, муниципальным образованиям, государственным и муниципальным унитарным предприятиям преступлениями. Ежегодно в суды направляется более 300 исков данной категории на общую сумму порядка 50 млн рублей, большинство из этих исков – в порядке ст. 44 УПК РФ.

По иску прокурора Октябрьского района г. Иванова решением суда с К. взыскан ущерб, причиненный налоговым преступлением, предусмотренным ч. 1 ст. 199 УК РФ, в размере 5,569 млн рублей.

Решением Тейковского районного суда Ивановской области по результатам рассмотрения искового заявления заместителя прокурора области с Ш. взыскано 4,672 млн рублей ущерба, причиненного налоговым преступлением, предусмотренным ч. 2 ст. 198 УК РФ.

С З., тайно похитившего из песчаного карьера природный песок, являющийся государственной собственностью, решением Шуйского городского суда взыскано в пользу Российской Федерации 1,741 млн рублей.

Ежегодно в порядке статьи 52 АПК РФ в арбитражный суд направляется более 60 исковых заявлений (заявлений). Исключены из практики работы случаи обращения с исками, заранее имеющими перспективу добровольного удовлетворения. Как следствие, доля прекращенных арбитражным судом дел по данному основанию значительно снизилась по сравнению с предыдущими периодами.

Продолжает нарабатываться практика истребования государственного и муниципального имущества из незаконного владения.

Так, в интересах Российской Федерации в арбитражный суд направлялся иск об истребовании из незаконного владения хозяйствующих субъектов черноморской афалины (дельфина), являющейся государственной собственностью.

Эффективность рассмотрения заявлений прокуроров в порядке ст. 202 АПК РФ составляет в настоящее время порядка 90%.

Арбитражным судом Ивановской области ежегодно удовлетворяется более 50 заявлений о привлечении хозяйствующих субъектов к административной ответственности, по результатам рассмотрения которых в федеральный бюджет взыскивается штрафов на сумму более 1 млн рублей.

Подводя итог сказанному, необходимо несколько слов сказать о правовой основе участия прокуроров в судебных процессах

Прежде всего, это Конституция Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации».

В рамках реализации предусмотренных Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» полномочий органов прокуратуры при реализации такого направления деятельности, как уголовное преследование, Генеральной прокуратурой Российской Федерации (в отдельных случаях совместно с другими уполномоченными органами) принят и действуют по настоящее время ряд ведомственных нормативных правовых актов:

– приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 26.01.2017 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов дознания»;
– приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.12.2016 г. № 826 «Об организации прокурорского надзора за процессуальной деятельностью органов предварительного следствия»;
– приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 28.01.2014 г. № 29 «Об организации прокурорского надзора за оперативно-розыскной деятельностью подразделений Главного управления собственной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации»;
– приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 16.01.2012 г. № 7 «Об организации работы органов прокуратуры РФ по противодействию преступности»;
– приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 05.09.2011 г. № 277 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях в органах дознания и предварительного следствия»;
– указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 19.12.2011 г. № 433/49 «Об усилении прокурорского надзора за исполнением требований закона о соблюдении подследственности уголовных дел»;
– приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 15.02.2011 г. № 33 «Об организации прокурорского надзора за исполнением законов при осуществлении оперативно-розыскной деятельности»;
– указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29.09.2008 г. № 215/69/1/7818 «О порядке представления органами внутренних дел оперативно-служебных документов с целью осуществления прокурорами надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»;
– указание Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Федеральной службы безопасности Российской Федерации от 18.04.2002 г. № 20-27/10 «О порядке осуществления прокурорского надзора за исполнением Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности» органами федеральной службы безопасности»;
– приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 04.08.2000 г. № 115 «О порядке проверки законности постановления о возбуждении или об отказе в возбуждении уголовных дел» и др.

При осуществлении надзора за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, уполномоченные

лица (прокуроры) также руководствуются следующими подзаконными нормативными правовыми актами:

– приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Следственного комитета Российской Федерации от 16.01.2015 г. № 38/14/5 «Об утверждении Инструкции о порядке рассмотрения заявлений, сообщений о преступлениях и иной информации о происшествиях, связанных с безвестным исчезновением лиц»;
– приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 30.01.2013 г. № 45 «Об утверждении и введении в действие Инструкции о порядке рассмотрения обращений и приема граждан в органах прокуратуры Российской Федерации»;
– приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 01.11.2011 г. № 373 «О порядке рассмотрения жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора»;
– приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27.12.2007 г. № 212 «О порядке учета и рассмотрения в органах прокуратуры Российской Федерации сообщений о преступлениях»;
– приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства по чрезвычайным ситуациям Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и Федеральной службы РФ по контролю за оборотом наркотиков от 29.12.2005 г. № 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений».

При осуществлении полномочий, предоставленных прокурорам в гражданском и административном судопроизводствах, необходимо руководствоваться дополнительно к гражданскому, административному и арбитражному процессуальному законодательству следующими ведомственными нормативными правовыми актами:

– приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 10.07.2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве»;
– приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 12.10.2007 г. № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе»;
– информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 27.01.2003 г. № 8-15-2003 «О некоторых вопросах участия прокурора в гражданском процессе, связанных с принятием и введением в действие Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

Об обеспечении участия прокуроров в арбитражном процессе необходимо руководствоваться:

– приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 07.07.2017 г. № 473 «О реализации прокурорами полномочий в арбитражном процессе»;
– постановлением Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 23.03.2012 г. № 15 «О некоторых вопросах участия прокурора в арбитражном процессе»;
– приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 12.10.2007 г. № 167 «Об организации взаимодействия территориальных и транспортных прокуроров при реализации полномочий в гражданском и арбитражном процессе»;
– информационным письмом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 22.08.2002 г. № 38-15-02 «О некоторых вопросах участия прокуроров в арбитражном процессе, связанных с принятием и введением в действие Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

Для обеспечения участия прокуроров в административном судопроизводстве необходимо руководствоваться приказом Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 10.07.2017 г. № 475 «Об обеспечении участия прокуроров в гражданском и административном судопроизводстве».

УДК 352/354-1

Харченко Д.В. [1]

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. Статья посвящена анализу нормативно-правовых основ создания, функционирования и государственной поддержки некоммерческих организаций в РФ. Уделяется внимание социально ориентированным некоммерческим организациям, а также приданию им статуса исполнителя общественно полезных услуг для осуществления деятельности, направленной на решение социальных проблем и развитие гражданского общества.

Ключевые слова: гражданское общество, некоммерческие организации, исполнитель общественно-полезных услуг, государственная поддержка.

Harchenko D.

LEGAL BASIS FOR THE FUNCTIONING OF NON-PROFIT ORGANIZATIONS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article analyzes the legal framework for the creation, functioning and state support of non-profit organizations in the Russian Federation. Attention is paid to socially oriented non- profit organizations, as well as giving them the status of performers of socially useful services for the implementation of activities aimed at solving social problems and developing civil society.

Keywords: civil society, non- profit organizations, performer of socially useful services, state support.

Деятельность некоммерческих организаций (далее – НКО) является одним из важнейших аспектов функционирования любой общественной системы.

НКО являются активными участниками политического процесса, они оказывают существенное влияние, как на внутреннюю, так на и внешнюю политику государства, некоторые осуществляют свою деятельность на мировом уровне. Сегодня НКО, возлагая на себя все больше социальных и даже политических функций, стали активными субъектами политико-управленческой сферы, способными оказывать влияние и на государственные структуры. С другой стороны, часто государственные органы используют авторитет «третьего сектора» для достижения собственных экономических и политических целей.

Таким образом, в современных мировых общественно-политических реалиях деятельность НКО приобретает особую актуальность.

Ввиду сложившихся исторических реалий в нашем государстве в начале XX века, опыт создания и развития НКО к моменту распада СССР был практически утрачен. В результате контроля бюрократического государственного аппарата, отсутствия пожертвований и благотворителей, количество НКО, объединявших большую часть населения дореволюционной России, было сведено к минимуму и те были остро политизированы [4]. Об этом свидетельствует тот факт, что в первый и единственный раз Закон СССР «Об общественных объединениях» был принят только в октябре 1990 года.

90-е годы XX века стали начальным этапом эволюции НКО, а, соответственно, и эволю-

[1] *Харченко Денис Владимирович,* Помощник благочинного Геленджикского округа по СМИ, e-mail: gelen-smi@yandex.ru, т. +7(928)434-77-37

Denis Harchenko, Assistant to the deanery of the Gelendzhik district for media, e-mail: gelen-smi@yandex.ru, tel. +7(928)434-77-37

ции нормативной правовой базы их функционирования в системе современных российских общественно-политических отношений. Как указывает А. Себенцов – специалист в области Конституционного права, регулирование правового статуса общественных институтов всегда тесно связано с политикой и в России, в основном, определяется политической конъюнктурой [5].

Фундаментальные политико-общественные изменения в нашей стране, связанные с распадом СССР, обусловили необходимость создания законодательно-правовой базы, регулирующей все сферы жизнедеятельности молодого государства. Отправной точкой данного процесса является принятие Конституции РФ – Основного закона страны в 1993 году.

Статья 8 Конституции РФ закрепила свободу экономической деятельности [1]. Напомним, что, несмотря на тот факт, что основной целью деятельности НКО не является извлечение прибыли, она может заниматься предпринимательской или иной деятельностью, приносящей доход, необходимый для достижения основной цели организации.

Статья 34 Конституции РФ гарантирует право каждому гражданину на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности [1]. Таким образом, граждане российского государства получили возможность создавать и развивать НКО разных видов и форм, в зависимости от поставленных целей.

Понятие некоммерческой организации, ее формы и виды были определены Гражданским Кодексом РФ, принятым в 1994 году. Так, 6 параграф главы 4 «Некоммерческие корпоративные организации» гласит: «некоммерческими корпоративными организациями признаются юридические лица, которые не преследуют извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяют полученную прибыль между участниками» [3].

Гражданский Кодекс РФ определяет и основные формы НКО: общественная организация, потребительский кооператив, ассоциация или союз, нотариальная палата, товарищество собственников недвижимости, казачье общество. Кроме того, к формам НКО Кодекс отнес также общины коренных малочисленных народов страны [3].

Следующим закономерным этапом создания нормативной правовой базы функционирования НКО стало принятие ФЗ «О некоммерческих организациях» в 1996 году.

Проанализируем основные положения данного Закона.

В первой же статье ФЗ «О некоммерческих организациях» говорится, что настоящий документ не только определяет гражданско-правовое положение НКО, их виды и формы, а также отражает возможные формы поддержки НКО, как органами государственной власти, так и органами местного самоуправления[2]. На наш взгляд, такая формулировка свидетельствует о признании со стороны законодателя многозначительной роли НКО в укреплении и стабилизации общественно-политического процесса страны, а также актуализирует их роль в построении гражданского общества.

Пункт 3 статьи 1 рассматриваемого ФЗ отмечает, что он не распространяется на такие формы НКО, как: потребительские кооперативы, товарищества собственников недвижимости, садоводческие и огороднические некоммерческие товарищества [2]. Такую формулировку статья получила позднее, частично в 2007, частично в 2017 годах – в результате того, что развитие данных форм НКО потребовало более тщательного и узконаправленного правового регулирования, в результате чего был принят ряд нормативных правовых актов в соответствующей сфере. Это вполне естественный и закономерный процесс. Реалии 1996 года и сегодняшних дней существенно отличаются и уровнем общественного запроса, и возможностями государства.

Само определение НКО законодатель позаимствовал в Гражданском Кодексе РФ, ничем его, не расширив и не изменив. В отличии от Кодекса, который определяет только с какой целью не должна быть создана НКО, анализируемый ФЗ прописывает целый список всевозможных целей создания НКО. Среди них: социальные, благотворительные, культурные,

образовательные, управленческие цели, цели удовлетворения духовных и иных нематериальных потребностей граждан, защиты прав, разрешения споров и конфликтов и иные, направленные на достижение общественных благ [2]. На наш взгляд, такая формулировка наиболее точно отражает саму суть НКО, не отраженную в ее определении. Не иметь главной целью достижение экономической выгоды, отнюдь не означает, что такая деятельность априори будет направлена на достижение общественного блага.

Также законодатель выделяет социально ориентированные НКО – осуществляющие деятельность, направленную на решение социальных проблем и развитие гражданского общества [2]. Вводится понятие НКО – исполнителя общественно полезных услуг. К таким относятся социально ориентированные НКО, которые не менее года оказывают общественно полезные услуги надлежащего качества [2]. В качестве оговорки к данному определению отмечается, что данная НКО не должна выполнять функции иностранного агента, а также иметь задолженностей по налогам и сборам.

Ряд форм НКО, как мы уже отметили выше, был исключен из списка возможных, одновременно с этим, в него были добавлены религиозные организации, некоммерческие партнерства, учреждения, социальные, благотворительные и иные фонды. Список законодатель оставляет открытым, не исчерпывающим. Кроме того, статья 17 ФЗ «О некоммерческих организациях» предусматривает возможность преобразования одной формы НКО в другую, в случае такой необходимости и возможности. Как мы видим, в данном ФЗ законодатель уходит от советского восприятия НКО – когда граждане объединялись в кооперативы и товарищества с целью защиты интересов узкого круга лиц или достижения одной определенной цели. Современные НКО – это общественные институты, способствующие, прежде всего, реализации гражданами своих конституционных прав и гарантий.

В рассматриваемом Законе появляется понятие НКО, осуществляющей функции иностранного агента. К таким относятся НКО, получающие денежные средства или иное имущество от иностранных государств, либо от международных или иностранных организаций [2].

ФЗ закрепляет право НКО участвовать в политической деятельности, с целью защиты основ конституционного строя, государственного суверенитета, территориальной целостности страны, социально-экономического и национального развития страны и иными целями, имеющими масштабное государственное или социальное значение. Формы осуществления политической деятельности НКО также разнообразны, это, например, собрания, митинги, демонстрации, дебаты и дискуссии, публичные обращения к власти различного уровня, опрос населения и обнародование его результатов и т.п. [2]. На наш взгляд, рассмотренные положения не совсем корректны. Суть политической деятельности, прежде всего, заключается в организации и управлении общественными отношениями при помощи институтов власти. Те цели, ради которых законодатель допускает осуществление НКО политической деятельности, априори являются приоритетными для любого гражданина и любой организации, независимо от ее целей и форм организации.

Если говорить о правовом статусе НКО, то рассматриваемый ФЗ предписывает им иметь статус юридического лица, со всеми ему сопутствующими признаками, правами и обязанностями.

Статья 24 анализируемого закона называется «Виды деятельности некоммерческой организации», которая гласит, что их может быть как один, так и несколько, основным требованием к которым является «соответствие целям деятельности НКО» [2]. Но законодатель не приводит ни исчерпывающего, ни открытого списка каких-либо видов деятельности.

В п. 2 статьи 24 указываются виды предпринимательской деятельности, которую могут осуществлять НКО для достижения своих целей: «производство товаров и услуг, отвечающих целям создания некоммерческой организации, а также приобретение и реализация ценных бумаг, имущественных и неимущественных прав, участие в хозяйственных об-

ществах и участие в товариществах на вере в качестве вкладчика» [2].

Статья 31 Закона определяет условия экономической поддержки НКО со стороны государственных органов и органов местного самоуправления. К формам такой поддержки законодатель относит, например, закупку товаров или услуг у НКО, предоставление льгот по налогам и сборам тем гражданам и юридическим лицам, которые, в свою очередь, оказывают материальную поддержку НКО [2]. Приоритетным для государства является оказание экономической поддержки, прежде всего, социально ориентированным НКО, что, на наш взгляд, является обоснованным и актуальным в социальном государстве и отвечает современным общественным запросам.

В отличие от других, социально ориентированным НКО экономическая поддержка может быть оказана в финансовой форме, а также в форме информационной, правовой и образовательной поддержки.

Отметим также, что НКО – исполнители общественно полезных услуг имеют право на приоритетное получение мер поддержки.

В рамках данной статьи мы рассмотрели основные нормативные правовые акты, определяющие статус и регулирующие деятельность НКО. Однако, кроме них, существует более двадцати иных законов, регулирующих специфическую деятельность других НКО.

В целом можно сделать вывод, что нормативно-правовое обоснование отношений государства, общества и НКО является актуальным запросом общественно-политического развития, а также соответствует общему процессу демократизации политических процессов и институтов. Сегодня НКО являются одними из значимых социальных институтов общества, правовому статусу которых посвящены отдельные нормы Конституции РФ и федерального законодательства, что является закономерными детерминантами в современном демократическом процессе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : принята всенародным голосование 12 декабря 1993 года.: (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ30 декабря 2008 № 6-ФКЗ и № 8 – ФКЗ) // СПС «Консультант плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/
2. Федеральный закон от 12.01.1996 N 7-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О некоммерческих организациях» [Электронный ресурс]// СПС «Консультант плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая)» от 30.11.1994 № 51-ФЗ [Электронный ресурс]// СПС «Консультант плюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/.
4. Грищенко Ю.И. Этапы становления некоммерческих организаций в России. // «Некоммерческие организации в России». – 2012. – №5.
5. Себенцов А. «Двадцать пять лет на пути свободы совести» //Доклад на конференции РАРС «Двадцать пять лет на пути свободы совести», посвященной 25-летию принятия союзного закона о свободе совести. – 26 мая 2015 г., Москва, Президент-отель.

МОЛОДЫЕ УЧЕНЫЕ

УДК 338.2

Пташкин С.А.[1]

БЕНЧМАРКИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО ПИТАНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются особенности использования бенчмаркинга как инструмента повышения конкурентоспособности предприятия общественного питания. Изучается сущность бенчмаркинга, его цели и задачи, последовательные действия, виды. Определяется роль бенчмаркинга в повышении конкурентоспособности предприятия сферы общественного питания.

Ключевые слова: бенчмаркинг, общественное питание, предприятие общественного питания, повышение конкурентоспособности.

Ptashkin S.

BENCHMARKING AS AN INSTRUMENT OF INCREASING COMPETITIVENESS OF A FOOD ENTERPRISE

Abstract. The article discusses the features of using benchmarking as a tool to increase the competitiveness of catering enterprises. We study the essence of benchmarking, its goals and objectives, sequential actions, types. The role of benchmarking in improving the competitiveness of public catering enterprises is determined.

Keywords: benchmarking, public catering, public catering enterprise, increasing competitiveness.

Известно, что эффективное развитие бизнеса в условиях постоянно растущей конкуренции возможно лишь с учётом опыта передовых предприятий. Исследование достижений лидеров, сопоставление их со своими и итоговое внедрение полученных результатов является главным ключом к выходу из кризисного состояния. В экономической теории и в маркетинге данный процесс получил название «бенчмаркинг».

Бенчмаркинг произошел от слова «benchmark» – «точка отсчёта», означает отметку на фиксированном объекте, нечто, которое имеет определенное количество, качество и способность быть использованным как стандарт или эталон при сравнении с остальными предметами. Во Франции понятие «бенчмаркинг» часто заменяют определением «бенчмаркетинг», отмечая его отношения в роли одного из самых результативных инструментов маркетинга для завоевания рынков или определенных потребителей.

В зарубежной и отечественной научной литературе существуют различные понятия. Самое первое понятие «бенчмаркинг» сформулировал в начале 80-х годов XX века Р. Кэмп. Он утверждал, что бенчмаркинг является «поиском лучших в отрасли методов, которые ведут к наибольшим результатам» [1, с. 202].

Российский исследователь А.М. Годин счи-

[1] *Пташкин Сергей Анатольевич*, аспирант, Ростовский государственный экономический университет (РИНХ), г. Ростов-на-Дону, e-mail: ptashkin.95@mail.ru

Sergei Ptashkin, Postgraduate student, Rostov State Economic University (RINH), Rostov-on-Don, e-mail: ptashkin.95@mail.ru

тает, что «бенчмаркинг – это системная работа, которая направлена на поиск, оценку и учебу на лучших образцах ведения бизнеса» [2, с. 50]. Также это процесс нахождения и исследование наилучших из известных методов ведения бизнеса.

Другой ученый и исследователь из нашей страны Д.В. Протасов под бенчмаркингом понимает следующее: «продукт эволюционного развития конкурентоспособности, которая предполагает его сопоставление с продуктом предприятия конкурента, в результате которого разрабатываются пути улучшения качества продукции после чего начинается повышение уровня конкурентоспособности последнего» [3, с. 80].

В свое время американская компания «Rank Xerox» определила «бенчмаркинг» как «непрерывный процесс измерения продуктов, услуг и деловой практики компании в сравнении с сильнейшими конкурентами и с компаниями, которые независимые эксперты признают, как самые эффективные» [4, с. 350].

Российские экономисты К.И. Головщинский, В.Ф. Елисеенко и С.А. Никифоров понимают «бенчмаркинг» как «инструмент для оказания поддержки предприятиям, промышленности и органам государственной власти с целью увеличения их производительности во время важных критических процессов, параметрах и областях, которые воздействуют на повышение конкуренции» [5, с. 68].

Исследователь Т.Г. Голубева утверждает, что «бенчмаркинг – сопоставительная оценка конкурентоспособности, а также процесс сравнения своего предприятия с другими предприятиями, которые сумели достичь высоких стандартов качества продукции или обслуживания» [6, с. 60].

Таким образом, бенчмаркинг является обменом опытом между предприятиями в разнообразных сферах деятельности. При этом учитывается не только позитивный, но и негативный опыт сравниваемого предприятия, а также возможность личного знакомства персонала предприятия с ценным опытом в разнообразных сферах деятельности во время целевой стажировки.

Бенчмаркинг – это стратегия, которая направлена на совершенствование производительности, повышения эффективности, качества, базирующаяся на принятии изменений. Он базируется, прежде всего, на количественных показателях и качественном анализе «наилучшей практики».

Бенчмаркинг указывает, прежде всего, на степень производительности, цель которой нужно достигнуть и способ ее достижения. Наличие первейшей практики может стать моделью для изучения возможности совершенствования своей деятельности вплоть до превышения модели производства.

Цель бенчмаркинга как процесса – это улучшение положения по какому-либо направлению работы предприятия. Для достижения данной цели ему необходимо решить следующие задачи, которые представлены ниже:

– исследование собственных показателей в проблемной сфере;
– нахождение лидеров, то есть лучших из лучших по изучаемому вопросу в сфере;
– получение доступа к требуемым сведениям;
– проведение аналитического сравнения;
– внедрение полученного опыта предприятий-лидеров в собственной организации.

На сегодняшний день бенчмаркинг играет уникальную роль среди остальных инструментов маркетингового анализа конкурентов. Множество лидирующих мировых предприятий-лидеров в своих областях, например, Apple, General Electric, Microsoft, Alphabet Inc, Газпром, Яндекс, Berkshire Hathaway и другие, непосредственно используют бенчмаркинг, чтобы взять лучшее, что есть у конкурирующих предприятий.

Существуют четыре последовательных действия, на основе которых происходит использование на практике бенчмаркинга как эффективного маркетингового инструмента:

1) понимание деталей процессов в собственном бизнесе;

2) анализ процессов бизнеса других предприятий;

3) сопоставление результатов собственных процессов с результатами анализируемых предприятий;

4) внедрение нужных процессов бизнеса

для сокращения отрыва, который существует в данный момент.

Бенчмаркинг как маркетинговый инструмент классифицируется на различные виды, как правило, в зависимости от объектов сравнения. На рисунке 1 представлены основные виды бенчмаркинга, которые существуют на данный момент.



Рисунок 1 – Виды бенчмаркинга [7, с. 71]

Внутренний бенчмаркинг включает в себя сравнение эффективности отделений внутри предприятия. В качестве объектов выбираются близкие или схожие процессы. Для того, чтобы проведение внутреннего бенчмаркинга было максимально полезным, его рационально начинать с исследования и детального документирования всех имеющихся на предприятии систем и процессов.

Конкурентный бенчмаркинг – это сравнение эффективности деятельности предприятия с прямыми конкурентами. Он дает право ему найти все свои положительные и отрицательные стороны деятельности на примере других предприятий.

Общий бенчмаркинг является сравнением эффективности на предприятии по отношению к предприятиям из других сфер. Итогом данного сопоставления может стать создание направления развития и внедрение передовых технологий.

Функциональный бенчмаркинг представляет собой сравнение определенных функций двух или более предприятий, которые оказывают те же услуги, но находятся в другом секторе, то есть не считаются прямыми конкурентными предприятиями.

В таблице 1 представлена взаимосвязь сотрудничества компаньонов по бенчмаркингу, применимости собранных данных и степени ускорения, которое получит предприятие, если будет использовать разнообразные виды бенчмаркинга.

Таблица 1. Сравнение различных видов бенчмаркинга [8, с. 134]

Вид бенчмаркинга	Уровень сотрудничества	Значимость информации	Величина ускорения
Внутренний	Высокий	Высокая	Низкая
Конкурентный	Низкий	Высокая	Средняя
Общий	Средний	Средняя	Высокая
Функциональный	Средний	Низкая	Высокая

Таким образом, самыми распространёнными видами бенчмаркинга являются внутренний и конкурентный бенчмаркинг. Именно данная комбинация, как правило, даёт наибольшие положительные результаты. Также в таблице 2 дана характеристика видам бенчмаркинга по следующим показателям:

– длительность цикла;

– партнеры по бенчмаркингу;

– результаты.

Таблица 2. Характеристика видов бенчмаркинга [9, с. 64]

Вид бенчмаркинга	Длительность цикла	Партнеры по бенчмаркингу	Результаты
Внутренний	3–4 месяца	Высокая	Значительные улучшения
Конкурентный	6–12 месяцев	Высокая	Лучше, чем у конкурентов
Общий	10–14 месяцев	Средняя	Творческий порыв
Функциональный	12–24 месяца	Низкая	Лучший в своем классе

В XXI веке бенчмаркинг стал одним из эффективных методов совершенствования бизнеса и входит в число самых популярных инструментов управления. Данные различных зарубежных исследований свидетельствуют о том, что до 90% предприятий применяют бенчмаркинг в собственной деятельности. Используют этот метод совершенствования бизнеса и предприятия индустрии общественного питания.

Общественное питание – это одно из самых перспективных и быстроразвивающихся направлений отрасли народного хозяйства, которое на примере своего развития демонстрирует уровень социально-экономического развития государства [10, с. 60].

Общественное питание не только является целой экономической отраслью, но и совокупностью предприятий, которые занимаются производством, реализацией и организацией потребления кулинарной продукции. В состав этой отрасли народного хозяйства входят следующие виды предприятий:

– заготовочные предприятия;

– доготовочные предприятия;

– предприятия общественного питания.

К заготовочным предприятиям общественного питания относят: заготовочные фабрики, комбинаты полуфабрикатов, специализированные кулинарные и кондитерские цехи, которые непосредственно производят полуфабрикаты и готовую продукцию для оснащения доготовочных предприятий и предприятий общественного питания.

Доготовочные предприятия являются небольшими заведениями, на которых происходит процесс создания, выпуск блюд и кулинарных изделий из полуфабрикатов, полученных с заготовочных предприятий, и продажа кулинарной продукции потребителям.

Предприятие общественного питания – это предприятие, которое предназначено для производства кулинарной продукции, мучных кондитерских и булочных изделий, их реализации и организации потребления. Выделяют следующие типы:

– бар: предприятие, имеющее стойку для бара и реализующее в зависимости от специализации алкогольные или безалкогольные напитки, горячие и прохладительные напитки, коктейли, холодные и горячие закуски и блюда в ограниченном ассортименте, приобретенные товары;

– кафе: предприятие, которое направлено на организацию питания и досуга потребителей с предоставлением ограниченного ассортимента кулинарной продукции по сопоставлению с рестораном;

– закусочная: предприятие, которое также обладает ограниченным ассортиментом блюд легкого приготовления из конкретного вида сырья, предназначенное для быстрого обслуживания потребителей промежуточным питанием;

– кофейня: предприятие, в котором продают различные горячие и холодные напитки (кофе, чай, какао, горячий шоколад, безалкогольные газированные и негазированные напитки), а также различные закуски (донаты, маффины, макаруны, круассаны и другие);

– ресторан: предприятие, предоставляющие наибольший ассортимент блюд сложного приготовления, в том числе заказные и фирменные.

Предприятия общественного питания выполняют следующие три основные функции, которые определяют особенности их деятельности в экономической сфере: производственная функция, которая отвечает за приготовление кулинарной продукции; сервисная функция, которая отвечает за обслуживание гостей в процессе пребывания в заведении; торговая функция, которая отвечает за продажу гостям готовой и кулинарной продукции.

Важно отметить, что каждая из перечисленных функций несет в себе свои специфики, влияющие на деятельность предприятий индустрии общественного питания.

В своей статье А.М. Мукожев, считает, что «общественное питание является важным элементом в интегральной оценке социально-экономического развития общества» [11, с. 25]. В данных условиях деятельность предприятий общественного питания требует постоянного улучшения и изменения, выработки соответственной стратегии и тактики управления, поэтому и необходимо использовать бенчмаркинг как инструмент маркетингового продвижения.

В настоящее время индустрия общественного питания в Российской Федерации представляет собой большое число предприятий с различным уровнем обслуживания, качеством продукции, разнообразием используемого оборудования. Также создание в нашей стране новых предприятий общественного питания с высоким качеством приготавливаемых продуктов, уровнем обслуживания, которые будут удовлетворять их гостей – одна из значимых задач, которая стоит перед индустрией на данный момент.

В таблице 3 представлена структура рынка общественного питания в Российской Федерации на 2020 год.

Таблица 3. Структура рынка общественного питания в Российской Федерации на 01.01.2020 [12, с. 104]

Наименование	%
Фаст-фуд	47
Доставка блюд	3
Рестораны	14
Кафе-бары	11
Кафетерии	18
Уличные киоски	7

Таким образом, практически половина рынка общественного питания в нашей стране принадлежит предприятиям фаст-фуда (47%). Также работает много ресторанов (14%), кафе-баров (11%) и кафетериев (18%).

Развитие индустрии общественного питания охарактеризовано ростом оборота его предприятий. В таблице 4 представлена динамика оборота общественного питания за 2014–2019 годы.

Таблица 4. Динамика оборота рынка общественного питания Российской Федерации за 2014–2019 годы [13]

Год	млрд. руб.
2014	1136,2
2015	1300,7
2016	1252,5
2017	1427,2
2018	1528,6
2019	1656,1

Таким образом, оборот рынка общественного питания в нашей стране за 6 лет увеличился на 520 млрд рублей. Это связанно с тем, что открылось большое количество предприятий общественного питания, прежде всего, в городах, которые принимали Чемпионат Мира по футболу 2018 года.

Бенчмаркетинг в сфере общественного питания является процессом определения, понимания и адаптации имеющихся примеров эф-

фективного функционирования предприятий данной сферы с целью совершенствования собственной работы.

Конкурентоспособность является ключевым свойством общественного питания, потому что данная отрасль постоянно растет, в ней появляются новые предприятия. Она отображает положение предприятия общественного питания на определенном рынке и его способность принимать участие и одерживать победу в конкуренции.

Конкурентоспособность предприятий общественного питания связана с номенклатурой товаров кухни и качеством продукции, которая предлагается потребителям. Уровень комфорта, оформление блюд, интерьера, наличие дополнительных услуг также удовлетворяет вторичные потребности потребителей, что является тоже одной из частей конкурентоспособности данных предприятий.

Современным предприятиям общественного питания необходимо постоянно повышать собственную конкурентоспособность, чтобы остаться на растущем рынке. Бенчмаркинг может стать одним из таких эффективных маркетинговых инструментов в ее повышении.

Проведение бенчмаркинга на предприятиях общественного питания предполагает выполнение этапов, представленных в таблице 5.

Таблица 5. Этапы проведения бенчмаркинга на предприятиях общественного питания [14, с. 256]

Наименование этапа	Характеристика
Установка предметных областей	Определение предметной области, в которые функционирует предприятие общественного питания
Анализ собственных процессов бизнеса в выбранной предметной области	Разбор деятельности предприятия общественного питания
Выбор предприятий общественного питания высшего класса, с которых будет проведено сопоставление различных процессов и видов деятельности	Выбор и мониторинг предприятий-лидеров общественного питания
Сбор внешней информации о процессах бизнеса выбранных конкурентов-предприятий с целью определения, при помощи каких способов они смогли достигнуть своих успехов в индустрии общественного питания	Сбор информации в интернете, на местах, определение способов, с помощью чего предприятия общественного питания они смогли достигнуть успехов
Анализ собранных данных	Упорядочение информации
Реинжиниринг процессов бизнеса на предприятии общественного питания	Разработка рекомендаций по совершенствованию процессов бизнеса
Осуществление и внедрение в работу предприятий общественного питания разработанных мероприятий	Реализация рекомендаций по совершенствованию процессов бизнеса

Для повышения конкурентоспособности предприятий общественного питания необходимо использовать попарный сравнительный анализ, прежде всего, когда сопоставляются каждый фактор показателя попарно со схожим показателем основного предприятия-конкурента. Он даст право определить все области, в которых рассматриваемое предприятие общественного питания уступает своему конкуренту или рынку в целом, а также выбрать главные управленческие усилия, которые будут направлены на сокращение отставания между ними.

Важно отметить, что бенчмаркинг как эффективный инструмент повышения конкурентоспособности предприятий общественного питания подтверждается еще и тем, что за счет него непосредственно выявляются сильные и слабые стороны анализируемого предприятия в постоянно меняющихся условиях рынка.

Однако, несмотря на то что предприятия

общественного питания могут использовать конкурентный бенчмаркинг, получение информации здесь будет происходить непростым путем, потому что предприятия-конкуренты могут сами заниматься конкурентной контрразведкой, тем самым усложняя поиск сведений о своей деятельности.

Таким образом, можно сделать вывод, что бенчмаркинг является не только передовой технологией конкурентного анализа, но и целой концепцией по непрерывному развитию предприятия. Он может быть применен почти к чему угодно и на любом предприятии, в том числе и в индустрии общественного питания.

На данный момент бенчмаркинг стал эффективным методом совершенствования процессов, продуктов, оборудования, структуры организации эффективности систем и многое другое, что может стать его объектом.

Современная индустрия общественного питания обладает огромными перспективами развития, потому что они с каждым годом приносят все больше и больше прибыли. Именно основным способом повышения конкурентоспособности предприятий общественного питания может стать бенчмаркинг. Он положительно будет влиять на повышение конкурентоспособности для поддержания высокого уровня эффективности, а также на рост конкуренции и эффективности бизнес-процессов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Баринов, М.В. Бенчмаркинг как инструмент повышения конкурентоспособности предприятия / М.В. Баринов // Молодой ученый. 2015. №20. С. 202–205.
2. Годин, А.М. Инструменты современного маркетинга: Монография / А.М. Годин, О.А. Масленникова. М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2016. 179 с.
3. Протасов, Д.В. Теория и практика применения технологии бенчмаркинга для улучшения качества деятельности организации: монография / Д.В. Протасов. Тамбов: Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009. 80 с.
4. Кирияк, Л.В., Райлян, Е.Ф. Бенчмаркинг и маркетинг территорий / Л.В. Кирияк, Е.Ф. Райлян // Молодой ученый. 2018. – № 49. – С. 350–353.
5. Головщинский, К.И., Елисеенко, В.Ф., Никифоров, С.А. Бенчмаркинг качества государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти / К.И. Головщинский, В.Ф. Елисеенко, С.А. Никифоров. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. 68 с.
6. Голубева, Т.Г. Бенчмаркинг как эффективный инструмент управления организацией / Т.Г. Голубева, О.Н. Елисеев // Качество. Инновации. Образование. 2004. – № 1. – С. 60–62.
7. Рачек, С.В., Жигалова, Л.Н. Основные тенденции и особенности использования технологий бенчмаркинга / С.В. Рачек, Л.Н. Жигалова // Вестник евразийской науки. – 2016. – № 2 (33). – С. 69–78.
8. Коваленко, А.И. Бенчмаркинг в системе конкурентных действий предпринимательских структур / А.И. Коваленко. М.: Синергия, 2016. 189 с.
9. Донцова, Л.В. Бенчмаркинг как инструмент оценки эффективности системы внутреннего контроля: Монография / Л.В. Донцова. М.: Проспект, 2016. – 248 с.
10. Зайко, Г.М. Организация производства и обслуживания на предприятиях общественного питания / Г.М. Зайко, Т.А. Джум. М.: Магистр, 2017. – 60 с.
11. Мукожев, А.М. Бенчмаркинг как инструмент поиска конкурентных преимуществ предприятий общественного питания / А.М. Мукожев // Актуальные вопросы экономических наук. 2015. – № 47. – С. 25–30.
12. Мазанкова, Т.В. Трансформация рынка общественного питания в пореформенный период российского общества / Т.В. Мазанкова // Власть и управление на Востоке России. 2018. № 4 (85). – С. 100–110.
13. Российский сетевой рынок общественного питания Российской Федерации 2019. URL: https://marketing.rbc.ru/research/35017/
14. Янюк, Е.Н. Бенчмаркинг как основной инструмент обеспечения конкурентоспособности предприятия / Е.Н. Янюк // Наука и Просвещение. 2017. № 1. – С. 256–258.

ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Материал, представляемый к публикации, должен являться оригинальным, ранее не публиковавшимся в других научных изданиях, соответствовать профилю журнала.

Автор присылает статью в редакцию на электронную почту vestnik@ski.ranepa.ru в виде файла Microsoft Word 2003, озаглавленного по образцу: Статья_Фамилия автора. В теме письма также следует указать Статья_ Фамилия автора

Аспиранты и соискатели в обязательном порядке представляют оригинал или скан-копию рецензии научного руководителя, справку с места учебы.

Рукопись научной статьи оформляется авторами в соответствии со следующими требованиями:

Объем статьи должен составлять 16–20 тыс. знаков (с пробелами) для аспирантов и магистрантов; 16–40 тыс. знаков (с пробелами) для других категорий авторов.

Расширение файлов – *.rtf, doc (формат *.docx не допускается!)

Размер бумаги – А4 (210х297);

Поля – все по 2 см;

Шрифт – Times New Roman;

Размер шрифта (кегль) – 14;

Абзацный отступ – 1,25 см;

Междустрочный интервал – полуторный (1,5);

Межбуквенный интервал – обычный.

Межсловный пробел – один знак.

Переносы запрещены.

Автоматические ссылки и нумерация страниц не допускаются.

Выравнивание текста – по ширине.

Дефис (-) должен отличаться от тире (–).

Тире и кавычки должны быть одинакового начертания по всему тексту.

Использовать кавычки только одного вида – «Русский язык». / «Иностранный язык»

При наборе не задаются колонки.

Не допускаются пробелы между абзацами («висящие строки»).

Буква ё ставится только в тех случаях, когда замена на е искажает смысл слова; во всех остальных случаях – только е.

Не допускается использование таблиц с альбомной ориентацией. Размер шрифта табличного текста – 10, начертание – обычное. Таблица располагается непосредственно после текста, в котором она упоминается впервые. На все таблицы должны быть ссылки в тексте статьи. Названия таблиц подписываются сверху (**жирный шрифт**, выравнивание по центру): **Таблица 1. Статистические сведения**… .

Иллюстрации, графики, схемы, чертежи и т.п. подписываются снизу (**жирный шрифт**, выравнивание по центру: **Рисунок 1. или Рисунок 1 – Распределение числа респондентов…**). Нумерация сквозная.

При предоставлении данных в виде таблиц и иллюстраций обязательна ссылка на источник. Таблицы и иллюстрации выполняются в черном цвете на белом фоне.

Формулы и специальные символы (например, греческие буквы) в статье набираются текстом (пункт меню «Вставка – Символ»). Для сложных формул используется редактор формул «MS-Equation 3.0» (или ниже) из пакета MS-Office (пункт меню «Вставка – Объект»).

Нумерацию следует ставить отдельно от формул обычным текстом.

NOTA BENE: Не набирать заголовок в режиме CapsLock!

Не использовать макросы.

Список литературы размещается в конце статьи и обусловливается наличием цитат или ссылок, оформляется в соответствии с ГОСТ 7.0.5-2008, ГОСТ Р 7.0.9-2009. Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников), нумеруется вручную (**не автоматически**).

Внутритекстовые ссылки на включенные в библиографический список работы оформляются в квадратных скобках по тексту статьи с указанием номера источника по библиографи-

ческому списку. Отсылки, используемые для связи текста с библиографическим списком, оформляются с указанием страниц [1, с. 15] либо без указания страниц [1; 5]. Использование автоматических постраничных ссылок не допускается.

УДК определяется по классификатору: https://teacode.com/online/udc/

Все материалы проходят обязательную проверку в системе **АНТИПЛАГИАТ**. К публикации допускаются статьи, имеющие не менее 70% оригинального текста. Доля самоцитирования должна составлять не более 10%.

На первой странице в строгом порядке указывается следующая информация на русском и английском языках:

1) Индексы УДК (только на русском языке), присваивает библиотека вуза автора статьи.

2) ***Фамилия И.О***. (***курсив, жирный шрифт***, выравнивание – по центру).

3) Сведения об авторе (указываются в подстрочной ссылке) – *Фамилия Имя Отчество* (полностью, курсив), ученая степень, ученое звание, должность и место работы или учебы, личный адрес электронной почты, телефон кафедры **(на русском языке)**; *Name Surname* (курсив), ученая степень, должность и место работы или учебы, личный адрес электронной почты, телефон кафедры **(на английском языке)**; размер шрифта (кегль) – 10; выравнивание – по ширине.

3) Название статьи на русском языке (заглавные буквы, жирный шрифт, выравнивание – по центру).

4) Через интервал – аннотация на русском языке от 300 до 500 знаков (с пробелами). Аннотация (в соответствии с ГОСТ 7.9-95 (ИСО 214 – 76) Реферат и аннотация. Общие требования.) включает характеристику основной темы, проблемы объекта, цели работы и ее результаты. В аннотации указывают, что нового несет в себе данная статья в сравнении с другими, родственными по тематике и целевому назначению.

5) Ключевые слова и словосочетания на русском языке (5-8 слов).

6) Через интервал – ***Surname N.*** (т.е. Фамилия И.) на английском языке (***курсив, жирный шрифт***, выравнивание – по центру).

7) Название статьи на английском языке (**ЗАГЛАВНЫЕ БУКВЫ, ЖИРНЫЙ ШРИФТ**, выравнивание – по центру).

8) Через интервал – аннотация на английском языке.

9) Ключевые слова и словосочетания на английском языке.

10) Через интервал – текст статьи.

11) Через интервал – библиографический список.

Статьи представляются в журнал до 1 числа месяца, предшествующего выпуску журнала.

Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Статьи рецензируются членами редакционной коллегии.

Редакционная коллегия вправе отклонить статью, которая не соответствует требованиям оформления.

Образец оформления статьи

УДК 000

Иванов С.П.[1]

(----------пропуск строки----------)

СЕВЕРНЫЙ КАВКАЗ: ВЫЗОВЫ ИНТЕГРАЦИИ

(----------пропуск строки----------)

Аннотация. В статье рассматриваются основные проблемы…

Ключевые слова: регион, экономика, Северный Кавказ, интеграция.

(----------пропуск строки----------)

Ivanov S.

(----------пропуск строки----------)

THE NORTH CAUCASUS: THE CHALLENGES OF INTEGRATION

(----------пропуск строки----------)

Abstract. The paper / present study considers the main problems of...

Keywords: region, the economy, the North Caucasus, integration.

(----------пропуск строки----------)

На сегодняшний день ситуация в регионах [1] Северо-Кавказского федерального округа (Таблица 1)

(----------пропуск строки----------)

Таблица 1. Ситуация в СКФО

Заголовок	Заголовок	Заголовок	Заголовок	Заголовок
Данные	Данные	Данные	Данные	Данные

(----------пропуск строки----------)

Рассматривая вопросы развития демографической ситуации (Рисунок 1)

(----------пропуск строки----------)

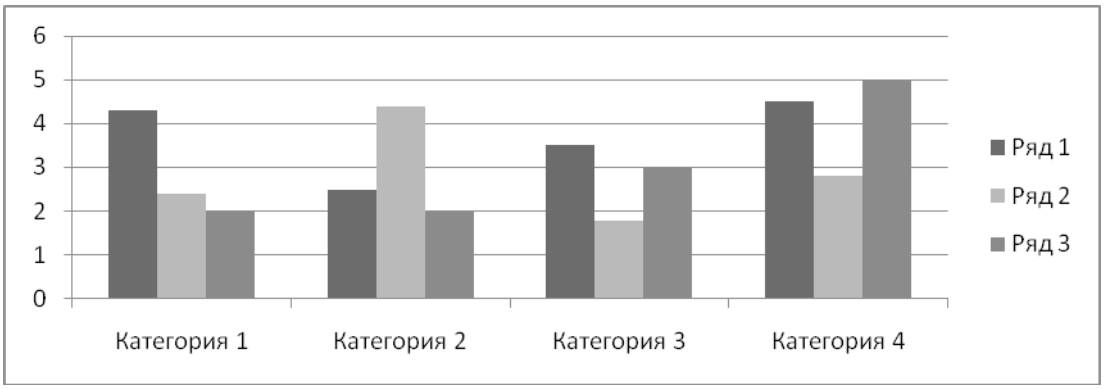

Рисунок 1. Распределение населения ИЛИ
Рисунок 1 – Распределение населения

(----------пропуск строки----------)

[1] *Иванов Сергей Петрович,* доктор филос. наук, профессор, заведующий кафедрой политологии и социологии, Московская гуманитарная академия, г. Москва, e-mail: (личный), т. (рабочий)

Sergey Ivanov, Doctor of Philosophy, Professor, Head of the Department of Political Science and Sociology, Moscow Humanitarian Academy, Moscow, e-mail: (личный), tel. (рабочий)

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

(----------пропуск строки----------)

1. Ковшиков В.А., Глухов В.П. Психолингвистика: теория речевой деятельности: учеб. пособие для студентов педвузов. М.: Астрель; Тверь: АСТ, 2006. 319 с.
2. Валукин М.Е. Эволюция движений в мужском классическом танце. М.: ГИТИС, 2006. 251 с.
3. Ефимова Т.Н., Кусакин А.В. Охрана и рациональное использование болот в Республике Марий Эл // Проблемы региональной экологии. 2007. № 1. С. 80-86.
4. О внесении изменений в статью 30 закона Ненецкого автономного округа «О государственной службе Ненецкого автономного округа»: закон Ненец. авт. окр. от 19 мая 2006 г. № 721-ОЗ: принят Собр. депутатов Ненец. авт. окр. 12 мая 2006 г. // Няръянавындер (Крас. тундровик) / Собр. депутатов Ненец. авт. окр. – 2006. – 24 мая.
5. Бастрыгин А.И. Время, право и закон. СПб.: Ореол, 2007. 353 с.
6. Дирина А.И. Право военнослужащих Российской Федерации на свободу ассоциаций [Электронный ресурс] // Военное право: сетевой журн. 2007. URL: http://www.voennoepravo.ru/node (дата обращения: 19.09.2007 г.)
7. О жилищных правах научных работников [Электронный ресурс]: постановление ВЦИК, СНК РСФСР от 20 авг. 1933 г. (с изм. и доп., внесенными постановлениями ВЦИК, СНК-РСФСР от 1 нояб. 1934 г., от 24 июня 1938 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Лэтчфорд Е.У. С Белой армией в Сибири [Электронный ресурс] // Восточный фронт армии адмирала А.В. Колчака. 2004. URL: http://east-front.narod.ru/memo/latchford.htm (дата обращения: 23.08.2007 г.)

Научное издание

НАУЧНЫЙ ЖУРНАЛ

ВЕСТНИК ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА

Главный редактор: Киселева Н.Н.
Компьютерный дизайн-верстка: Бавина К.В.

Материалы журнала отражают точку зрения авторов и не являются официальной позицией Академии.
При использовании материалов ссылка на журнал обязательна.

Подписано в печать 20 марта 2020 г. Сдано в печать 27 марта 2020 г.
Дата выхода в свет: 31 марта 2020 г.
Формат 60*84/8. Гарнитура «Times». Бумага офсетная
Тираж 1000. Усл. п.л. 11,62. Заказ № 1050
БЕСПЛАТНО

© «Северо-Кавказский институт – филиал федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения высшего образования
«Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»»
357502, Ставропольский край, г. Пятигорск, ул. Дунаевского, д. 5
тел.: 8(8793) 33-26-21
e-mail: vestnik@ski.ranepa.ru

Отпечатано в типографии
ООО «Рекламно-информационное агентство на КМВ»
г. Пятигорск, ул. Козлова, 19
тел. 8 (8793) 39-09-03; факс 33-36-56.